© CANADA DEPARTMENT OF JUSTICE, 1999 PERMISSION TO REPRODUCE GRANTED TO HER MAJESTY IN RIGHT OF CANADA, AS REPRESENTED BY THE DEPARTMENT OF JUSTICE, ON 3RD. OF DECEMBER, 1996. ALTHOUGH EVERY EFFORT HAS BEEN MADE TO ENSURE THE ACCURACY OF ITS CONTENTS, THE DEPARTMENT OF JUSTICE ASSUMES NO RESPONSIBILITY FOR THE ACCURACY OR RELIABILITY OF THE INFORMATION CONTAINED HEREIN.

REPRODUCTION IN WHOLE OR IN PART THROUGH MICROMEDIA IS PERMITTED, SUBJECT TO THE FOLLOWING RESTRICTIONS. TRANSLATIONS AND MODIFICATIONS ARE NOT PERMITTED.

ALTHOUGH EVERY EFFORT HAS BEEN MADE TO ENSURE THE ACCURACY OF ITS CONTENTS, NO REPRODUCTION BY MICROMEDIA SHALL SUGGEST THAT THE MINISTER OF JUSTICE ASSUMES ANY LIABILITY FOR THE ACCURACY OR RELIABILITY OF THE INFORMATION CONTAINED HEREIN.

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Travailler ensemble

Une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole

Rapport des Tables conjointes
août 1999

100-06693/

D'autres sites Web qui s'y relient

Pour tout renseignement complémentaire :

Groupe de travail sur le secteur bénévole
Bureau du Conseil privé
Gouvernement du Canada
http://www.pco-bcp.gc.ca/prog_f.htm
http://www.pco-bcp.gc.ca/prog_e.htm

Table ronde du secteur bénévole
http://www.web.net/vsr-trsb

This document is also available in English at the above Websites.

M - Marque officielle d'Environnement Canada

Travailler ensemble

Une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole

Rapport des Tables conjointes
août 1999

Note préliminaire

Nous sommes heureux de présenter ce rapport aux ministres fédéraux et aux dirigeants du secteur bénévole qui ont lancé cette initiative et l'ont rendue possible.

Au mois de mars 1999, les Tables conjointes ont été formées pour examiner trois questions fondamentales : l'établissement de nouvelles relations, le renforcement des moyens d'action et l'amélioration du cadre réglementaire. Les membres de ces Tables avaient été invités à réfléchir de façon créatrice sur la façon de favoriser le développement du secteur bénévole et de promouvoir une collaboration plus étroite entre le gouvernement du Canada et ce secteur.

Il s'agissait là d'un processus unique, car les Tables avaient toute la latitude voulue pour circonscrire les grands problèmes d'orientation et leur trouver d'éventuelles solutions. De plus, elles étaient composées d'un nombre égal de représentants du gouvernement et du secteur bénévole et avaient chacune deux présidents. Les participants ont été choisis en fonction de leur expérience et de leur volonté de travailler en équipe plutôt qu'en fonction de leur ministère ou organisme d'appartenance. Les points de vue exprimés sont donc ceux des participants et n'engagent nullement leurs ministères ou organismes.

La démarche novatrice des Tables conjointes, caractérisée par un débat vif et éclairé, nous permet de croire que le présent rapport constitue un pas dans la bonne direction et qu'il s'agit d'une étape importante dans un processus dont, en fin de compte, bénéficieront tous les canadiens et améliorera les conditions de vie au Canada.

Nous pensons également que les points de vue exprimés dans ce document devraient éveiller l'intérêt de vastes publics, notamment ceux constitués des personnes qui œuvrent dans le secteur bénévole, les fonctionnaires et de nombreuses personnes qui exercent leurs activités au sein des milieux des affaires, de l'enseignement et du travail. À toutes ces personnes, dont la collaboration et le soutien sont essentiels au développement du secteur bénévole au Canada, nous recommandons la lecture du rapport.

Al Hatton **Ian Potter**
Coprésidents, Table sur l'établissement de nouvelles relations

David A. Good **Monica Patten**
Coprésidents, Table sur le renforcement des moyens d'action

Gordon Floyd **Bill McCloskey**
Coprésidents, Table sur l'amélioration du cadre réglementaire

Table des matières

Remerciements 1

Liste des membres 3

Préface 7

Résumé 9

Contexte 15

- Des relations en évolution 15
- Une réalité aux noms multiples 16
- L'apport particulier du secteur bénévole 17
- Travailler ensemble 18
- Historique d'une collaboration 19
- Objet du rapport 20

L'établissement de nouvelles relations 21

Le renforcement des moyens d'action 29

L'amélioration du cadre réglementaire 45

Plan de mise en œuvre 65

Conclusion 69

Remerciements

Les membres des Tables conjointes, tiennent à exprimer leur sincère gratitude aux nombreux participants à ce processus. Les membres sont heureux et honorés d'avoir collaboré avec des gens dont l'expertise n'avait d'égale que la détermination et l'enthousiasme. Malgré le délai serré et les ressources limitées, ils ont recueilli une profusion de renseignements.

Susan Fletcher et James Wheelhouse, codirecteurs exécutifs du Groupe de travail sur le secteur bénévole (Bureau du Conseil privé) ont guidé et géré le processus, tout en veillant à ce que les Tables conjointes soient en mesure de remplir leur mandat. Leurs connaissances et leurs efforts assidus ont été d'une valeur inestimable.

Peter Mathieson, Philip Baker et Erwin Dreessen, analystes de politiques au sein du Groupe de travail secondés de main de maître par Karen Hill et Maryanne Pentick, ont suivi les délibérations de près et rédigé les trois rapports sur lesquels s'appuie le présent document intégré.

Marceline Olivier s'est chargée de la logistique pour le Groupe de travail. Peter Hall, directeur national du Réseau canadien de l'environnement, au nom de la Table ronde sur le secteur bénévole, de même que Dorothy Love, détachée par Justice Canada (Communications), ont mis leur savoir-faire au service des communications. Enfin, Dale Boyd et de Len Goldberg ont assuré la rédaction et l'édition; la firme ACR Associates Inc. a réalisé la conception et la mise en page, et Bernard Lévy a effectué la révision du texte français.

Liste des membres

Table sur l'établissement de nouvelles relations

Al Hatton (coprésident)
Directeur exécutif
Coalition des organisations nationales volontaires

Ian Potter (coprésident)
Sous-ministre adjoint
Programme de promotion de la santé
Santé Canada

Guillaume Bissonnette
Conseiller spécial au sous-ministre
Finances et commerce internationaux
Finances Canada

Tim Brodhead
Président et directeur général
La Fondation familiale de J.W. McConnell

Ruth Dantzer
Secrétaire adjointe du Cabinet
Développement social
Bureau du Conseil privé

Bonnie Greene
Directrice des programmes
Division de la mission au Canada
Église unie du Canada

Lynden Johnson
Directeur exécutif
Secrétariat rural
Agriculture et Agroalimentaire Canada

Christiane Ouimet
Sous-solliciteur général adjoint
Affaires correctionnelles et police des Autochtones
Solliciteur général Canada

Betty Plewes
Présidente et directrice générale
Conseil canadien pour la coopération internationale

Penelope M. Ayre Rowe
Directrice exécutive
Conseil des services communautaires de Terre-Neuve et du Labrador

Ian Shugart
Sous-ministre adjoint invité
Protection de la santé, équipe de transition
Santé Canada

Graham Stewart
Directeur exécutif
Société John Howard du Canada

Michèle Thibodeau-DeGuire
Présidente et directrice générale
Centraide du Grand-Montréal

Janet Zukowsky
Vice-présidente
Partenariat canadien
Agence canadienne de développement international

Table sur le renforcement des moyens d'action

David A. Good (coprésident)
Sous-ministre adjoint
Investissement dans les ressources humaines
Développement des ressources humaines Canada

Monica Patten (coprésidente)
Présidente et directrice générale
Fondations communautaires du Canada

David Armour
Président
Centraide Canada

Neil Barclay
Directeur
Division des organismes de charité
Revenu Canada

Paddy Bowen
Directrice exécutive
Bénévoles Canada

Jackie Claxton
Directrice générale
Promotion de la femme et des Opérations régionales
Condition féminine Canada

Louise Gagné
Représentante
Conférence des évêques catholiques du Canada

John Hobday
Directeur général
Fondation de la famille Samuel et Saidye Bronfman

William Hoch
Président et directeur général
Conseil national des Timbres de Pâques et de la Parade des dix sous

Patrick Johnston
Président et directeur général
Centre canadien de philanthropie

Marc Maracle
Directeur exécutif
Association national des centres d'amitié

Martha Nixon
Sous-ministre adjointe
Opérations
Citoyenneté et Immigration

Kathy O'Hara
Secrétaire adjointe
Secteur des programmes sociaux et culturels
Secrétariat du Conseil du Trésor

Susan Pigott
Directrice exécutive
La Maison St. Christopher

Michel Roy
Commissaire adjoint
Développement organisationnel
Service correctionnel Canada

Marie-Josée Thivierge
Directrice générale adjointe
Applications de l'autoroute de l'information
Industrie Canada

Stewart Wells
Statisticien en chef adjoint Études analytiques et comptes nationaux
Statistique Canada

Table sur l'amélioration du cadre réglementaire

Gordon Floyd (coprésident)
Vice-président, Affaires publiques
Centre canadien de philanthropie

Bill McCloskey (coprésident)
Sous-ministre adjoint
Direction générale de la politique et de la législation
Revenu Canada

Neil Barclay
Directeur
Division des organismes de charité
Revenu Canada

Sean Berrigan
Directeur général
Planification stratégique et coordination des politiques
Patrimoine Canada

Francine Bertrand-Venne
Directrice générale
Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec

Diane Carroll
Directrice générale p.i.
Orientations stratégiques et coordination des politiques
Environnement Canada

Susan Carter
Directrice associée
Conseil canadien de développement social

Terry de March
Directeur, Innovations, analyse et intégration
Direction générale des programmes
Justice Canada

Laird Hunter
Partenaire
Worton Hunter and Callaghan, avocats

Victor Lachance
Président et directeur général
Centre canadien pour l'éthique dans le sport

Louis Lévesque
Directeur général
Division de l'impôt des particuliers
Finances Canada

Robert Main
Directeur
Affaires réglementaires et politique des normes
Industrie Canada

Stephen E. Rudin
Président, National Voluntary Health Associations

Steven Shrybman
Directeur exécutif
West Coast Environmental Law Association

Préface

Au printemps 1999, le gouvernement fédéral et le secteur bénévole ont lancé une initiative conjointe dans le but d'améliorer et de renforcer leurs relations établies de longue date. Cette initiative a été conçue pour déployer de nouveaux moyens et déterminer des orientations stratégiques afin d'atteindre l'objectif commun : l'amélioration des conditions de vie des canadiens.

Aux Tables de discussion conjointes, des fonctionnaires du gouvernement et des responsables du secteur bénévole ont examiné trois grands thèmes : l'instauration de nouvelles relations, le renforcement des moyens d'action et l'amélioration du cadre réglementaire. Au cours de leurs travaux, ils se sont appliqués à définir les enjeux, à en établir l'ordre de priorité, à déterminer les lacunes de la recherche et à dégager les premières perspectives en vue de définir les lignes de politiques et les programmes.

La **Table sur l'établissement de nouvelles relations** avait pour mandat d'élaborer un cadre, de définir vision, principes, rôles et objectifs, ainsi que de trouver des mécanismes et des processus assez flexibles pour permettre d'assurer une collaboration fructueuse.

La **Table sur le renforcement des moyens d'action** devait examiner les façons d'accroître la capacité du secteur bénévole et du gouvernement fédéral à relever les défis et à travailler ensemble efficacement. Ses membres ont surtout analysé les questions relatives aux moyens financiers, aux ressources humaines, aux connaissances disponibles ainsi qu'à la gestion de l'information / technologie de l'information.

La **Table sur l'amélioration du cadre réglementaire** devait étudier les moyens d'améliorer la réglementation, l'administration et la responsabilisation des organismes de bienfaisance et d'autres organismes sans but lucratif; ses membres avaient également la charge d'examiner les modalités du financement fédéral.

Il est important de noter que les membres des Tables ont été choisis en fonction de leur champ de compétence et de leur expérience, et non pas en fonction de l'organisation à laquelle ils appartiennent. Chaque Table était présidée conjointement par un haut fonctionnaire du gouvernement fédéral et par une figure bien en vue du secteur bénévole.

Amorcées en avril 1999, les délibérations se sont poursuivies jusqu'en juin. Le 16 juin, à l'occasion d'une réunion spéciale, les membres des Tables ont présenté leurs résultats préliminaires à un certain nombre de ministres, de secrétaires d'État et de personnalités du secteur bénévole.

Ce rapport marque l'aboutissement du processus. Il a pour but d'informer les instances du gouvernement fédéral et du secteur bénévole de la teneur des discussions qui ont eu lieu aux Tables conjointes et de leur soumettre une série d'options.

Les initiatives susceptibles d'être retenues à la suite de ce processus pourraient faire l'objet de consultations auprès d'un plus grand nombre d'organismes du secteur bénévole, ainsi qu'auprès d'autres instances.

Résumé

Le secteur bénévole joue un rôle essentiel et complexe au sein de la société canadienne, la rendant plus humaine, plus solidaire et plus prospère. Sa portée est aussi considérable que sa diversité. Sa contribution unique, au Canada comme à l'étranger, témoigne de sa compétence. Le secteur bénévole est un pilier de notre société, au même titre que les secteurs public et privé.

La collaboration entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole représente une association de longue date. Cependant, au cours des dernières années, plusieurs facteurs — la redéfinition des rôles de l'État, la diversité grandissante de la population, l'émergence de nouvelles réalités sociales et économiques — ont incité les deux « partenaires » à chercher d'autres façons de collaborer pour le meilleur bénéfice des canadiens. En définitive, cette collaboration consiste à accroître la capacité du gouvernement et du secteur bénévole à atteindre leur objectif commun soit d'améliorer les conditions de vie des citoyens.

Au printemps 1999, le gouvernement fédéral et le secteur bénévole ont lancé une initiative conjointe pour repenser leurs relations dans le souci de mieux servir l'intérêt des canadiens. Des Tables conjointes, formées de fonctionnaires et de responsables du secteur bénévole, ont concentré leurs discussions sur trois grands thèmes : l'établissement de nouvelles relations, le renforcement des moyens d'action et l'amélioration du cadre réglementaire. Leurs travaux se sont déroulés d'avril à juin 1999.

Ce rapport est le résultat des discussions tenue aux Tables conjointes. Il a pour objet d'informer les lecteurs sur la gamme d'options que les participants ont présentées au gouvernement du Canada et au secteur bénévole.

L'établissement de nouvelles relations

Les membres de la Table d'étude sur l'établissement de nouvelles relations ont passé en revue les aspects positifs et négatifs des rapports entre le gouvernement et le secteur bénévole; ils ont déterminé les éléments fondamentaux à améliorer : la vision commune, les principes directeurs et la définition des rôles respectifs du gouvernement et du secteur bénévole.

Les principes proposés se répartissent en cinq catégories : l'interdépendance et la coopération, le rôle unique du secteur bénévole, le dialogue, la collaboration, et les rapports publics.

Les membres ont identifié cinq conditions essentielles pour soutenir le développement de nouvelles relations et en assurer le succès : dialogue continu; engagement à cultiver et à élargir les échanges; volonté de produire des résultats tangibles pour les canadiens; soutien pour les moyens d'action et pour le cadre réglementaire approprié; responsabilité et rapports publics réguliers accessibles aux canadiens.

Le chapitre sur l'établissement de nouvelles relations propose plusieurs options visant à entretenir les relations, à les renforcer et à en favoriser l'épanouissement. Étant donné la raison d'être de ce renouvellement, soit de renforcer les rapports existants entre le gouvernement et le secteur bénévole, il est apparu nécessaire de créer des mécanismes pour gérer ces rapports de manière plus constante, pour traiter les questions transsectorielles, et pour encourager le dialogue sur l'orientation des rapports à long terme. Il sera plus facile d'atteindre ces objectifs en adoptant une démarche ponctuée d'étapes. C'est pourquoi les mesures présentées sous forme d'options (elles sont énumérées ci-dessous) peuvent être adoptées selon un calendrier assez souple car elles ont un caractère complémentaire. Elles se veulent des formes d'appui aux efforts des ministères et des organismes du secteur bénévole pour assurer l'essor de leurs relations.

Options pour le développement progressif des relations gouvernement secteur bénévole :

- parvenir à un accord entre le gouvernement et le secteur bénévole pour canaliser le développement des relations à mesure de sa progression;
- définir un moyen par lequel le secteur bénévole pourrait coordonner ses initiatives;
- placer la responsabilité des rapports gouvernement / secteur bénévole à l'échelon ministériel;
- créer un petit secrétariat pour poursuivre les activités du Groupe de travail sur le secteur bénévole (Bureau du Conseil privé);
- établir un groupe conjoint de mise en œuvre pour superviser les activités de recherche et de consultation, ainsi que d'autres activités (de développement);
- former un organisme permanent chargé de favoriser des relations fructueuses;
- convoquer les ministres du Cabinet et les responsables du secteur bénévole à des réunions périodiques;
- produire un rapport annuel destiné aux membres du Parlement;
- améliorer le financement et le régime réglementaire;
- mobiliser les provinces et les territoires;
- introduire une « optique bénévolat » dans l'administration gouvernementale;
- établir des liens avec le Parlement.

Le renforcement des moyens d'action

L'objectif des participants à la Table sur le renforcement des moyens d'action était de trouver de nouveaux moyens d'accroître la capacité du secteur bénévole et du gouvernement à relever les défis et à demeurer des partenaires efficaces afin d'améliorer les conditions de vie des canadiens. Bien que ce chapitre soit principalement consacré à l'analyse des moyens du secteur bénévole, il considère aussi l'importance pour le gouvernement fédéral de disposer de moyens suffisants pour agir efficacement à titre de partenaire.

L'expression « moyen d'action » comporte plusieurs facettes, selon le contexte. Afin d'orienter le débat et de permettre aux organismes bénévoles d'évaluer leurs propres possibilités, ce chapitre présente un cadre générique des moyens du secteur bénévole fondé sur quatre aspects : le financement, les ressources humaines, les connaissances disponibles et la structure — chacun de ces aspects comprend divers éléments.

La section Options pour un investissement stratégique décrit plusieurs mécanismes permettant de renforcer les moyens d'actions du secteur bénévole et du gouvernement, dont certains pourraient être opérationnels immédiatement et d'autres ultérieurement. Les membres de la Table ont fait valoir que, bien qu'une réaffectation stratégique des ressources existantes puisse avoir ses avantages, il serait beaucoup plus judicieux d'injecter de l'argent neuf, à long terme, dans quelques domaines spécifiques. Remarque : même s'il représente un élément important, le financement ne constitue qu'un des aspects du renforcement des moyens d'action; tout renforcement est indissociable des trois autres aspects : les ressources humaines, les connaissances et les structures.

Options pour un investissement stratégique

Financement. — Créer un groupe de travail qui analyserait la situation et recommanderait des principes et des lignes directrices pour un financement pangouvernemental qui permettrait au secteur bénévole de mieux mobiliser et de mieux gérer ses ressources.

Ressources humaines. — Créer une initiative nationale sur le bénévolat pour encourager les canadiens à se joindre aux organismes bénévoles et pour permettre à ceux-ci de bien gérer cette aide additionnelle et à en bénéficier au mieux; et mettre en place une stratégie visant à accroître les compétences du personnel existant (par exemple, au moyen d'échanges entre le gouvernement et le secteur bénévole) et à présenter le secteur bénévole comme un employeur de choix.

État des connaissances. — Mettre sur pied un « compte satellite » au sein du Système de comptabilité nationale (Statistique Canada) et mener à dates fixes l'Enquête nationale sur le don, le bénévolat et la participation; définir une stratégie de sensibilisation/mobilisation pour mieux faire connaître le secteur bénévole aux publics cibles (par exemple : ministres, dirigeants d'entreprises, journalistes, conseillers en orientation); créer des bourses et des stages en analyse de politiques afin que le secteur bénévole puisse devenir un véritable partenaire du gouvernement dans ce domaine; encourager le développement d'un bassin de chercheurs au sein du secteur bénévole.

Gestion de l'information / Technologie de l'information (GI/TI). — Élaborer un programme d'emploi-jeunesse, d'enseignement coopératif et de stages en GI et en TI; commander une analyse des besoins et des coûts/avantages liés au développement de logiciels spécialisés pouvant s'adapter à des organismes de tailles diverses.

Le renforcement des moyens d'action a pour but d'accroître la capacité du secteur bénévole et de ses organismes à remplir leurs missions et à faire en sorte que leurs visions se concrétisent et qu'ils jouent leur rôle. Il en résultera un secteur plus fort et mieux outillé pour s'épanouir malgré les difficultés.

L'amélioration du cadre réglementaire

Les membres de la Table sur l'amélioration du cadre réglementaire se sont penchés sur les problèmes liés à la réglementation fédérale applicable au secteur bénévole, et ont examiné les solutions possibles. Ils ont élaboré des options de changement dans quatre domaines : le cadre législatif, les institutions, l'administration de la réglementation et le financement.

Options de changement

Changements législatifs

- Rendre public les renseignements envoyés au ministère du Revenu du Canada par un organisme qui demande le statut d'entreprise de charité, ainsi que les raisons justifiant les décisions du Ministère.
- Définir avec précision les activités (bonnes causes, éducation publique, etc.) que les organismes de bienfaisance ont le droit d'exercer; et revoir à la hausse la proportion des ressources qu'ils peuvent allouer à ces activités (10 % en ce moment).
- Traiter comme des organismes de bienfaisance certaines catégories d'organismes voués au bien public qui n'agissent pas dans l'intérêt exclusif de leurs membres et qui soutiennent des causes étrangères à la bienfaisance en vertu de la common law.
- Entreprendre une étude sur le problème que pose en termes législatifs la responsabilité des organismes de bienfaisance et de leurs administrateurs : on définirait le problème, circonscrirait les objectifs et adopterait un plan d'action susceptible de le résoudre.

Changements institutionnels. — Les membres de la Table se sont penchés sur la nécessité d'établir un nouveau cadre de surveillance réglementaire et ont présenté trois modèles d'institutions possibles : un élargissement de la Division des organismes de charité de Revenu Canada, une agence dotée d'un rôle consultatif, une commission quasi judiciaire. Ils ont suggéré que ces modèles soient discutés plus à fond lors de vastes consultations.

Changements administratifs

- Accorder aux organismes ayant des revenus inférieurs à 100 000 $ le droit de produire des déclarations abrégées (4 pages au lieu de 13), et étudier la possibilité d'étendre cette mesure aux entreprises dont les revenus égalent ou dépassent 100 000 $.
- Établir des mécanismes de conformité qui n'iraient pas jusqu'à la révocation. Cette question exige une analyse plus poussée; plusieurs directives proposées par les membres de la Table pourraient s'avérer utiles.
- Faire adopter de nouvelles directives (par Revenu Canada) sur les activités commerciales permises pour les organismes de bienfaisance.

Changements liés au financement. — Les participants à la Table ont passé en revue les avantages et les inconvénients des différentes formes de soutien public aux organismes bénévoles : mesures fiscales, subventions de contrepartie, financement de base, contributions et contrats. Mais la question est complexe et demanderait un examen plus approfondi. Une telle opération pourrait servir de point de départ à des travaux ultérieurs sur la relation entre le gouvernement et le secteur bénévole en matière de financement. C'est du moins le vœu exprimé par les membres de la Table sur le renforcement des moyens d'action.

Plan de mise en œuvre

Le rapport contient un vaste plan de mise en œuvre relatif aux propositions issues des Tables conjointes. Le plan proposé est divisé en trois étapes — les engagements, l'édification et la consolidation — et indique à quelle étape pourraient correspondre les différentes options du rapport. Il se veut un complément aux initiatives que de nombreux ministères et organismes bénévoles ont mises sur pied pour renforcer leurs rapports mutuels.

L'approche suggérée pour établir une entente suppose une responsabilité ministérielle, de même qu'un engagement commun à mener des enquêtes et à rédiger un rapport sur les mesures requises pour édifier un accord.

Étape des engagements (automne 1999). — Le gouvernement fédéral et le secteur bénévole annonceraient publiquement leur engagement à faire fructifier leurs relations et donneraient des précisions sur cet engagement (désir d'en arriver à un accord, instauration d'un groupe conjoint de consultation et de recherche, etc.).

Étape de l'édification (de l'hiver 1999/2000 à l'automne 2000). — Cette étape reposerait sur la création d'un groupe de mise en œuvre formé de figures influentes du gouvernement et du secteur bénévole, secondé par des groupes de travail thématiques. Le principal mandat du groupe conjoint de mise en œuvre serait de superviser les activités de recherche et les consultations[1], puis de recommander d'exécuter les points se prêtant à une intervention immédiate.

Étape de la consolidation (processus continu à compter de l'hive 2000/2001). — Cette étape laisse ouverte la possibilité de mettre en oeuvre toute proposition restée en suspens jusque-là. Après l'étape de consolidation, les activités vont se poursuivre afin de maintenir le dialogue, de traiter les nouvelles priorités et de rendre plus étroites encore les relations entre le gouvernement et le secteur bénévole.

1 Le délai d'un an alloué à l'étape de l'édification comprend le temps dont le gouvernement et le secteur auront besoin pour prendre des décisions au sujet des recommandations du groupe de mise en œuvre.

Conclusion

Les délibérations et les options issues des Tables conjointes ne représentent que le début d'un processus continu entre le gouvernement et le secteur bénévole. Il est évident que les mesures concrètes qui en découleront, amélioreront la vie des canadiens. À mesure que le processus se poursuivra, les options se préciseront et de nouvelles perspectives vont certainement surgir.

Ainsi, après plusieurs décennies d'efforts ininterrompus mais souvent décousus, desservis par des approches parfois divergentes ou même opposées, le gouvernement et le secteur bénévole viennent d'effectuer un virage historique, un virage qui les amène à travailler ensemble pour atteindre des objectifs communs.

Voilà donc de bonnes nouvelles. La solidarité sociale qui nous a toujours caractérisés exige maintenant un nouveau cadre de gestion, un cadre qui amène le secteur bénévole et le gouvernement fédéral à se concerter pour défendre les valeurs qui nous sont chères, pour déployer toute la gamme des activités humaines de création et de soutien mutuel, et pour offrir à tous les individus la chance de réaliser leur plein potentiel.

Les participants aux Tables conjointes sont heureux de contribuer au développement de relations plus solides et plus déterminantes. Et ils se réjouissent à la perspective d'y associer le secteur privé et les gouvernements provicinciaux.

Contexte

Des relations en évolution

Le Canada compte une longue tradition de bénévolat. Dès l'époque des pionniers, les canadiens se sont entraidés pour subvenir à leurs besoins et pour surmonter les périodes difficiles. Le secteur bénévole, qui assume aujourd'hui un rôle de plus en plus important et complexe, constitue depuis longtemps un des piliers essentiels de la société canadienne, d'ailleurs ses organismes travaillent de concert avec les secteurs public et privé pour bâtir un pays plus solidaire et plus prospère.

Ainsi donc, il y a bien longtemps que le gouvernement fédéral et le secteur bénévole unissent leurs efforts pour atteindre des objectifs communs. Car leurs relations se sont modifiées au fil des décennies, au gré de l'évolution de la société et des besoins. Cependant, au cours des dernières années, plusieurs facteurs — restructuration économique, redéfinition du rôle de l'État, nouvelles réalités démographiques — ont posé toutes sortes de nouveaux défis au secteur bénévole.

Le gouvernement du Canada est résolu à accentuer son engagement à l'égard du secteur bénévole.

Les responsables du secteur bénévole relèvent ces défis de façon positive et innovatrice. Parmi les initiatives récentes du secteur, il faut mentionner la formation de la Table ronde sur le secteur bénévole[2], qui a commandé le rapport à la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole. Ce rapport exhortait les gouvernements à établir de nouvelles relations avec le secteur bénévole. Fondamentalement, le secteur bénévole cherche à réunir les conditions qui lui permettront de mieux faire face aux caractéristiques de la situation actuelle.

Quant au gouvernement fédéral, il exprime clairement sa volonté d'asseoir des relations plus solides fondées sur le soutien mutuel des gouvernements, du secteur bénévole et du milieu des affaires. Il reconnaît que les collectivités, tant locales que nationales, parviennent mieux à atteindre de grands objectifs économiques et sociaux quand tous les secteurs travaillent conjointement. C'est pourquoi le gouvernement du Canada est résolu à accentuer son engagement à l'égard du secteur bénévole.

De nombreux ministères entretiennent déjà d'importants rapports de collaboration avec des organismes bénévoles et poursuive ainsi conjointement des buts communs. L'initiative qui est le sujet de ce rapport, cherche précisément à élargir et à consolider ces liens, en les intégrant dans un cadre stratégique à l'échelle du gouvernement. Cette initiative devrait également créer un climat et des conditions où le secteur bénévole pourra mieux exercer les activités qui sont de son ressort.

2 La Table ronde sur le secteur bénévole (TRSB) est une coalition de 12 organismes bénévoles nationaux qui s'est formée en 1995 pour donner un plus grand retentissement à la voix du secteur bénévole canadien. Elle a mis en exergue l'importance de la relation entre le secteur et le gouvernement fédéral. En octobre 1997, la TRSB a créé une Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole, afin d'accroître l'efficacité et la crédibilité du secteur bénévole comme pilier de la société civile. Le rapport de la Table ronde, publié en février 1999, contient de nombreuses propositions destinées au gouvernement fédéral, aux provinces, aux organismes bénévoles, aux fondations, aux entreprises — bref, à l'ensemble du secteur.

Les membres de la TRSB sont : le Centre canadien de philanthropie, la Conférence canadienne des arts, le Conseil canadien pour la coopération internationale, le Conseil canadien de développement social, le Réseau canadien de l'environnement, l'Association canadienne des loisirs/parcs, les Fondations communautaires du Canada, les organismes bénévoles nationaux de santé, la Coalition des organismes nationaux de bénévolat, Centraide Canada, Bénévoles Canada, ainsi qu'un représentant des groupes confessionnels.

Une réalité aux noms multiples

Toute tentative pour cerner les principaux champs que couvre le secteur bénévole se heurte à l'absence d'une appellation claire, précise et concise. Quelle que soit l'expression retenue, elle risque d'être considérée comme impropre.

L'expression « sans but lucratif » représente le concept le plus général. Il englobe les organismes et les associations de toutes sortes qui composent le secteur bénévole : organismes de bienfaisance, groupes confessionnels, associations commerciales et professionnelles, organisations militant pour la défense d'une cause (action sociale). On estime que près de 175 000 organismes entrent dans cette catégorie au Canada. Les organismes sans but lucratif bénéficient d'exonérations d'impôt dès qu'ils satisfont aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Sous-ensemble des organismes sans but lucratif, le **secteur des organismes de bienfaisance** répond à l'acception la plus étroite. Il est ici question des organismes enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*; ceux-ci doivent répondre à un certain nombre de critères pour être exonérés d'impôt et avoir le droit de délivrer des reçus pour dons de charité. À la différence des organismes sans but lucratif, les organismes de bienfaisance doivent présenter une demande d'enregistrement auprès de Revenu Canada, qui leur accorde ou non le statut d'organisme enregistré; s'il le leur accorde, il est habilité à le révoquer par la suite s'il le juge à propos.

Cette catégorie englobe aussi un nombre important d'entités — plus de 78 000 — allant des initiatives modestes destinées à une population circonscrite, jusqu'aux grandes institutions comme les musées, les écoles, les collèges, les universités et les hôpitaux.

Nous nous attacherons aux organisations qui ont une vocation d'intérêt public et qui comptent sur l'apport de bénévoles (du moins pour leur conseil d'administration), qui bénéficient de la contribution financière des citoyens, et qui ne sont pas sous la tutelle directe des gouvernements (sauf pour certains avantages fiscaux). Ces organisations englobent le secteur de la bienfaisance, mais aussi une multitude d'organismes bénévoles, officiellement constitués ou non, qui enrichissent les collectivités mais qui n'ont pas droit au statut d'organismes enregistrés : associations récréatives, clubs d'entraide, associations communautaires locales, groupes d'action sociale, organisations de développement communautaire, etc. Ces groupes incarnent dans bien des cas la force motrice des collectivités, ce qui ne les empêche pas d'être souvent méconnus hors de leur milieu.

Comme on le voit, les Tables conjointes ont préféré s'attarder à l'ensemble du secteur bénévole. Les membres des Tables sont conscients que plusieurs organismes ont des employés salariés pour remplir certaines tâches, mais il reste qu'on trouve toujours des bénévoles dans leurs conseils d'administration. L'expression « secteur bénévole » a été choisie pour refléter l'esprit du secteur et non pas la nature de ses collaborateurs. Même si l'on reconnaît que ses frontières sont nébuleuses, c'est à son noyau qu'on a décidé de s'intéresser, plutôt qu'à ses confins.

D'après le rapport « Consolider nos acquis » publié par la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole, p. 8 et 9.

Remarque au sujet de la terminologie française. — On observe malheureusement une incohérence terminologique à Revenu Canada. En effet, la *Charities Division* de ce Ministère s'appelle en français Direction générale des organismes de charité, alors que partout ailleurs (formulaires du Ministère, *Loi de l'impôt sur le revenu*, etc.) le terme anglais charity est rendu par « organisme de bienfaisance ». C'est d'ailleurs l'expression que nous avons retenue pour le présent rapport.

L'apport particulier du secteur bénévole

Le secteur bénévole canadien est dynamique, diversifié et solide. Son rôle est essentiel pour atteindre des objectifs que l'ensemble des canadiens jugent importants : bonne santé de la population, formation d'une main-d'œuvre qualifiée, solide filet de protection sociale, activités culturelles et religieuses aussi riches que diversifiées, milieu de vie sécuritaire et environnement durable; en d'autres mots, la qualité de vie. Tant pour la société canadienne que pour celles d'autres pays, les contributions du secteur bénévole sont particulièrement notoires dans quatre grands domaines :

Dialogue en matière de politiques : Le secteur bénévole plonge ses racines au plus profond de la société. De nombreux organismes bénévoles travaillent avec les déshérités de la société, contribuant à faire entendre la voix des laissés pour compte. Loin de se limiter à l'action sociale, ces organismes recueillent des informations, effectuent des recherches, constituent des centres d'expertise, éduquent le public et proposent des solutions concrètes, souvent innovatrices. Parce qu'il a la capacité de galvaniser les canadiens et de sonner l'alarme dans de nombreux domaines qui ont pour enjeu la vie humaine (mines terrestres, racisme, violence familiale, cancer du sein, etc.), le secteur bénévole peut éclairer d'un jour nouveau les grandes questions, (morales, sociales, économiques) et, par là, enrichir les débats et le dialogue politique. Parce qu'il a la capacité de galvaniser les canadiens et de sonner l'alarme quand la vie est en jeu (mines terrestres, racisme, violence familiale, cancer du sein, etc.), le secteur bénévole peut éclairer d'un jour nouveau les grandes questions (morales, sociales, économiques) et, par là enrichir les débats et le dialogue politique.

Programmes et services : De nombreux organismes du secteur bénévole offrent un large éventail de programmes et de services à des couches de la société que ni les gouvernements ni le secteur privé ne peuvent atteindre. Certaines initiatives font appel à une collaboration ministérielle, tandis que d'autres servent de compléments aux services gouvernementaux; et certaines d'entre elles sont entreprises de façon autonome, sans que le gouvernement n'intervienne.

Le secteur bénévole est un terrain propice à l'innovation. Il peut orienter ses services par des voies difficilement accessibles aux gouvernements. Il peut faire savoir aux instances gouvernementales dans quelle mesure leurs programmes sont pertinents ou pas. Quoique la majeure partie du travail du secteur consiste à fournir des soins dans différents domaines, bon nombre d'organismes déploient leurs activités dans d'autres secteurs, comme les sports, les

Le secteur bénévole et l'économie

Le secteur bénévole contribue largement à l'économie canadienne, bien que ce ne soit pas sa première raison d'être. À eux seuls, les organismes de bienfaisance emploient **1,3 million** de personnes (**9 %** de la population active). Les recettes annuelles s'élèvent à **90 milliards $** et les actifs, à **109 milliards $**. Le secteur mobilise toute la société, et, ce faisant, contribue à son développement économique.

Parce qu'il a la capacité de galvaniser les canadiens et de sonner l'alarme quand la vie est en jeu (mines terrestres, racisme, violence familiale, cancer du sein, etc.), le secteur bénévole peut éclairer d'un jour nouveau les grandes questions (morales, sociales, économiques) et, par là enrichir les débats et le dialogue politique.

Sa grande diversité et la vaste portée de ses actions comptent parmi ses principales forces.

Une nation de bénévoles

Le secteur bénévole canadien compte quelque **175 000** organismes sans but lucratif. Les activités bénévoles varient entre les bonnes actions individuelles et les initiatives pancanadiennes, sans compter les œuvres internationales. Chaque année, environ **7,5 millions** de canadiens consacrent plus d'un milliard d'heures pour le compte d'organismes bénévoles — ce qui représente près de **580 000** emplois à plein temps. De plus, il y a **17 millions** de canadiens qui donnent de leur temps directement à leurs concitoyens, indépendamment de toute organisation. Enfin, quelque **21 millions** de canadiens font des dons aux organismes de bienfaisance et aux organismes sans but lucratif. Ces dons totalisent environ **4,5 milliards $**.

— Enquête nationale sur le don, le bénévolat et la participation, 1997.

loisirs, les arts, la culture, la religion et la protection de l'environnement. Sa grande diversité et la vaste portée de ses actions comptent parmi ses principales forces.

Mobilisation des citoyens : Le secteur bénévole favorise le civisme en amenant les citoyens à établir des collectivités fondées sur l'entraide et la compassion. Parfois ces collectivités coïncident avec des localités bien circonscrites, parfois elles sont formées de groupes d'individus dispersés géographiquement mais unis par des intérêts communs. Plus encore que les gouvernements et le secteur privé, le secteur bénévole est un véhicule flexible et robuste qui permet aux citoyens de jouer un rôle utile là où ils trouvent une cause correspondant à leurs intérêts particuliers.

Le secteur bénévole permet aux citoyens de matérialiser leur engagement à l'égard du mieux-être social. L'activité bénévole et communautaire est essentielle à une société qui se veut démocratique et désireuse d'intégrer tous ses membres.

Création de liens : Le secteur bénévole offre un moyen privilégié de créer des liens entre les collectivités, entre les cultures, entre les régions, de même qu'entre le Canada et les autres nations. Le rythme de vie d'aujourd'hui et les nombreux changements qui affectent la société conduisent souvent les individus à se replier sur eux-mêmes, alors que le vrai défi consiste à tendre la main aux gens et à prendre part aux initiatives communautaires. Les efforts du secteur bénévole à cet égard sont gages d'harmonie, d'ouverture aux autres et de justice sociale — à l'échelle locale, régionale, nationale et internationale.

Travailler ensemble

Notre époque est en constante évolution et les progrès surviennent à un rythme très rapide. Les limites entre les secteurs public, privé et bénévole sont de nouveau en train de changer, ce qui n'empêche pas chaque secteur de continuer à contribuer de manière importante au développement social et économique du Canada. En travaillant ensemble pour accroître la confiance mutuelle, le gouvernement et le secteur bénévole peuvent faire beaucoup plus pour les canadiens.

L'initiative conjointe du secteur bénévole et du gouvernement rapproche sans doute également le Canada du type de société que les citoyennes et les citoyens souhaitent voir s'épanouir au seuil du nouveau millénaire. Le gouvernement et le secteur bénévole sont d'avis que le fait de travailler ensemble contribuera au mieux-être des canadiens au cours du prochain siècle et au-delà. Les gouvernements et le secteur bénévole, en unissant leurs forces, seront beaucoup plus aptes à aider les citoyens à réaliser leur potentiel et à diriger leur vie et, ainsi, à permettre au Canada de relever les défis qui se posent chez nous comme à l'étranger.

Historique d'une collaboration

Au Canada, les activités bénévoles organisées datent d'avant la Confédération. Par le truchement des églises et des organismes d'entraide, les canadiens de l'époque veillaient à la santé, à l'éducation, au bien-être et à l'épanouissement culturel de leurs voisins.

La participation du gouvernement fédéral a commencé vers **1900**. À cette époque, elle prenait surtout la forme de petites subventions qui, en général, visaient à aider les organismes à acheter le nécessaire pour accomplir les tâches que les autorités publiques d'alors ne pouvaient assumer. Le gouvernement concluait également des ententes avec certains organismes bénévoles pour qu'ils prodiguent des services à certains groupes vulnérables, par exemple les orphelinats, les écoles et les foyers collectifs.

La première subvention (1 000 $) est octroyée en **1902** à l'Association pulmonaire du Canada. Au cours des deux décennies suivantes, le gouvernement finance les Infirmières de l'Ordre de Victoria et l'Ambulance Saint-Jean. Après la Première Guerre mondiale, il soutient l'Institut national canadien pour les aveugles. Dans les **années 40**, il appuie les efforts pour promouvoir la citoyenneté canadienne et accroître la loyauté nationale d'une population de plus en plus diversifiée. Durant les **années 50 et 60**, le gouvernement continue d'accorder des subventions, chacune devant être autorisée par le Parlement.

Avec le temps, à mesure que des changements s'opèrent au sein des secteurs public, privé et bénévole, les gouvernements assument de plus en plus de responsabilités dans la prestation de services aux citoyens. Il devient aussi de plus en plus important d'appuyer et de promouvoir les associations de citoyens.

En **1974**, le Secrétariat d'État annonce la création du Conseil consultatif national sur le bénévolat qui a pour mandat d'examiner les relations entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole. Le Conseil est soutenu par un secrétariat ministériel. Dans le rapport rédigé par le Conseil intitulé Gens d'action, les auteurs recommandent plusieurs mesures destinées surtout à renforcer les moyens du secteur bénévole. Par la suite, on réalise certains progrès : l'évolution des relations se poursuit, de même que la croissance du secteur bénévole.

Au cours des **années 80** et au début des **années 90**, plusieurs études tentent de cerner le rôle et la contribution du secteur bénévole, ainsi que sa portée financière et économique. Toutefois, elles sont réalisées sans coordination véritable; de plus, à ce moment le gouvernement est préoccupé par l'état des finances publiques.

Les **années 80** et le début des **années 90** marquent profondément le secteur bénévole. En effet, de nombreux organismes ont de plus en plus de difficulté à obtenir les ressources nécessaires à leur fonctionnement, car le gouvernement réduit considérablement ses subventions et exige des organismes qu'ils produisent un rapport sans leur fournir les instruments de mesure dont ils ont besoin.

Au milieu des **années 90**, le gouvernement fédéral adopte diverses mesures pour encourager les donateurs à se montrer plus généreux. Par exemple, en **1995** et en **1996**, il établit des incitatifs fiscaux qui profitent à ceux qui ont des revenus modestes ou moyens. Puis le budget de **1997** annonce des changements pour favoriser les dons de sommes plus considérables.

Malgré tout, au fil des ans, le gouvernement et le secteur bénévole ont développé des rapports de toutes sortes. Actuellement, des centaines d'initiatives lancées conjointement par les organismes du secteur bénévole et les ministères sont en cours. Ces dernières années, le gouvernement du Canada et d'autres pays industrialisés ont commencé à reconnaître l'importance du secteur bénévole pour ce qui est de répondre aux attentes de la population. On estime que, dans le passé, sa contribution a été oubliée et sous-estimée. Le secteur privé en arrive également à cette conclusion. En effet, les pays prospères sont ceux dont le secteur bénévole est florissant.

Voilà le contexte qui a présidé à la création de l'importante initiative, dont rend compte le rapport *Travailler ensemble*. Cette initiative a pour point de départ les relations établies depuis longtemps entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole; elle a pour moteur le désir de **travailler conjointement pour mieux servir les canadiens**.

Objet du rapport

Le rapport des Tables conjointes présente les conclusions de la première étape du processus entrepris pour réévaluer les relations entre le gouvernement et le secteur bénévole. Cette étape a pris la forme d'un dialogue exploratoire sur trois aspects précis : l'établissement de nouvelles **relations**, le renforcement des **moyens d'action** et l'amélioration du **cadre réglementaire**. Les discussions se sont poursuivies au sein de trois Tables conjointes composées de hauts fonctionnaires fédéraux et de responsables du secteur bénévole. Le rapport résume leurs délibérations et en fait une certaine intégration.

Ce document renseignera le lecteur sur les options[†] présentées au secteur bénévole et au gouvernement du Canada. Il s'agit d'un document d'information, et non de consultation. Cependant, il n'est pas impossible que des textes plus précis soient produits en vue des consultations à venir.

[†] **Avis au lecteur :** Les titres ombrés qu'on retrouve tout au long du rapport indiquent qu'il s'agit d'options proposées par les Tables.

Une option se présente ainsi

L'établissement de nouvelles relations

La Table sur l'établissement de nouvelles relations [ci-après Table sur les relations] était chargée de cerner bon nombre des éléments fondamentaux de la nouvelle alliance entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole. Ses tâches consistaient notamment à créer le cadre des relations, à énoncer une vision commune et des principes directeurs et à définir les rôles respectifs du gouvernement et du secteur bénévoles au sein des nouveaux rapports.

Un des aspects importants du travail de la Table était d'explorer les options concernant l'établissement des relations et leur maintien. À cette fin, elle a mis au point une série de mécanismes flexibles en vue d'établir et de développer plus d'accords à court terme et de favoriser le maintien de rapports fructueux à moyen et à long terme. Ces mécanismes sont énumérés dans ce chapitre sous la rubrique **Moyens de faire évoluer la relation**.

La Table a également proposé un plan de mise en œuvre des suggestions faites par les membres des Tables conjointes (voir le chapitre Plan de mise en œuvre, p. 65 à 68).

Vision partagée

Les membres de la Table proposent une vision communément partagée de la société :

- qui est caractérisée par l'égalité des chances, le respect de la diversité, l'équité, la dignité de la personne et la reconnaissance de l'interdépendance gouvernement-secteur bénévole;
- où tous sont encouragés à prendre leurs responsabilités et à faire preuve de solidarité envers les autres, où l'excellence individuelle est honorée et où la contribution à l'édification d'une société meilleure est valorisée;
- où les secteurs public, privé et bénévole ont des rôles essentiels et complémentaires à jouer pour ce qui est de contribuer à notre qualité de vie, au dynamisme de nos communautés, à la vitalité de nos institutions civiques et démocratiques et au bien public en général, aux niveaux national et mondial;
- où le secteur bénévole est valorisé pour la contribution unique qu'il apporte à la société en mettant les compétences, les intérêts, les croyances et les valeurs des personnes et des groupes au service d'autrui dans les communautés canadiennes et ailleurs dans le monde.

Principes directeurs pour l'élaboration de nouvelles relations

Interdépendance et coopération

Les parties (le gouvernement et le secteur bénévole) reconnaissent :

- qu'ils forment tous les deux des éléments indépendants et interdépendants de la société, qu'ils possèdent chacun des attributs et des forces uniques et qu'ils enrichissent chacun à leur manière la vie sociale, économique, environnementale, culturelle et spirituelle du Canada;
- qu'ils peuvent contribuer davantage au bien-être de la société en travaillant en concertation plutôt que de manière isolée.

Rôle unique du secteur bénévole

Les parties reconnaissent :

- qu'une société démocratique nous garantit le droit de nous associer librement afin de poursuivre un objectif commun, dans le respect de la loi, par le bénévolat;
- que le secteur bénévole joue un rôle vital dans les domaines de la justice sociale, des droits de la personne, de l'environnement, de la religion, des arts, des sports et de la culture;
- que le secteur bénévole a le droit de contester, de critiquer et de chercher à influencer les politiques, les programmes et les lois du gouvernement;
- que le secteur bénévole joue un rôle très utile en défendant différentes causes et en faisant entendre les arguments des canadiens dans les débats publics;
- que le secteur bénévole joue un rôle très utile dans la promotion d'une démocratie bien portante en encourageant les citoyens à se mobiliser par le bénévolat et la participation communautaire;
- que le secteur bénévole se prête particulièrement bien à la souplesse et à l'innovation dans la prestation de services;
- que le secteur bénévole est autonome et responsable envers sa clientèle.

Dialogue

Les parties reconnaissent :

- le besoin d'entretenir un dialogue respectueux, ouvert, informé et soutenu;
- qu'il faut appuyer le secteur bénévole et l'encourager à mettre son expérience et ses idées à contribution afin d'élaborer de meilleures règles d'action;
- qu'il faut avoir des processus pour la consultation du secteur bénévole; ces processus doivent être transparents, opportuns, ouverts et déboucher sur des comptes rendus;
- que des processus de consultation conjoints permettront de tenir compte de la diversité du secteur et de ses points de vue;
- le besoin d'échanger des informations et de travailler ensemble à définir les priorités en vue d'actions concertées;
- la nécessité de respecter le caractère confidentiel de l'information fournie par les deux parties, afin de préserver la confiance mutuelle.

Collaboration

Les parties reconnaissent :

- le besoin de collaborer en vue de cerner les priorités communes et de travailler ensemble afin de poursuivre des buts (et des objectifs) complémentaires;
- le besoin de collaborer à la poursuite de priorités communes lorsqu'une telle collaboration permettra de mieux répondre aux besoins des canadiens et des communautés à l'étranger;
- les avantages qu'il y a à créer des alliances stratégiques flexibles et à privilégier la souplesse dans leur mise en œuvre afin de pouvoir tenir compte de la diversité des besoins et des circonstances;
- que les relations fructueuses sont ouvertes à l'innovation et aux critiques, et sont caractérisées par la souplesse et par la collaboration à de projets importants;
- que les relations efficaces reposent sur le respect et la confiance mutuels ainsi que sur des communications franches et honnêtes.

Rapports publics

Les parties reconnaissent :

- qu'en tant que gouvernement et secteur bénévole ils sont responsables envers les canadiens, et qu'ils doivent tous les deux rendre des comptes publics;
- le besoin d'élaborer des normes de conduite suffisamment rigoureuses pour garantir une responsabilisation appropriée.

Conditions de relations efficaces

La Table sur les relations a cherché à définir le climat idéal pour le secteur bénévole. Ses membres ont identifié les cinq conditions suivantes pour appuyer et cultiver les relations au fur et à mesure qu'elles évolueront.

Dialogue continu : L'engagement à favoriser un dialogue ouvert et continu entre les gouvernements et le secteur bénévole — de même que la mise en place des mécanismes structurés nécessaires — sera indispensable compte tenu des nombreux changements et défis en perspective.

Engagement à cultiver et à élargir les relations : Il est essentiel de prendre l'engagement à long terme, de cultiver et d'élargir les relations au fur et à mesure qu'elle évolueront. Pour réaliser pleinement le potentiel de la relation, il faudra en arriver à inclure tous les ordres de gouvernements, les milieux d'affaires et d'autres intervenants. Les gouvernements doivent améliorer leur capacité d'écouter la voix du secteur bénévole, tandis que le secteur bénévole doit apprendre à mieux canaliser les voix qu'il représente.

Volonté de produire des résultats tangibles pour les canadiens : Le but de nouvelles relations est de procurer des avantages tangibles aux canadiens. Il faudra pour cela s'entendre sur des buts communément partagés et élaborer des plans d'action pour faire progresser les relations toujours davantage.

Soutien aux moyens d'action et cadre réglementaire approprié : Pour pouvoir obtenir des résultats tangibles, le secteur bénévole doit disposer des moyens d'action nécessaires, par exemple, un cadre réglementaire favorable, un appui financier du gouvernement et la capacité de mobiliser les ressources.

Engagement à rendre des comptes aux canadiens : Le gouvernement et le secteur bénévole doivent reconnaître la nécessité de faire rapport régulièrement aux canadiens sur l'état de la relation et de rendre compte des résultats obtenus.

Rôles respectifs du gouvernement et du secteur bénévole

Le gouvernement fédéral et le secteur bénévole apportent chacun une contribution unique aux relations qu'ils entretiennent. Leurs efforts peuvent être complémentaires et soutenir leurs relations au fur et à mesure qu'elle évolue. Chaque partie doit reconnaître et respecter les particularités de l'autre.

Responsabilisation

Le gouvernement doit rendre compte directement au public de la manière dont il réalise l'équilibre entre des intérêts

Le gouvernement doit rendre compte directement au public de la manière dont il réalise l'équilibre entre des intérêts complémentaires, divergents et opposés dans divers projets tout en veillant au bien public. **Les organismes bénévoles rendent des comptes à leurs membres**, sympathisants et clients, et ils représentent les intérêts de leur clientèle à l'égard d'un nombre restreint de projets. La tâche qui consiste à concilier les intérêts du secteur et les responsabilités plus vastes du gouvernement représentent un défi de tous les instants.

complémentaires, divergents et opposés dans divers projets tout en veillant au bien public. Quant aux organismes bénévoles, ils rendent compte à leurs membres, sympathisants et clients, et ils représentent les intérêts de leur clientèle à l'égard d'un nombre restreint de projets. La tâche qui conduit à concilier les perspectives du secteur bénévole et les responsabilités plus vastes du gouvernement représentent un défi de tous les instants.

D'autre part, l'une et l'autre partie sont conscientes du fait que les décisions du gouvernement en matière de politiques et de programmes peuvent avoir une incidence considérable sur le secteur bénévole — aussi bien favorable que défavorable — et que les répercussions peuvent se faire sentir dans l'ensemble de la société.

Rôle du gouvernement

Le rôle du gouvernement à l'égard du secteur bénévole consiste à :

- collaborer avec le secteur bénévole, lorsqu'il y a lieu, dans la poursuite de buts et d'objectifs communs;
- assurer l'échange d'informations et une communication ouverte;
- encourager la participation du secteur bénévole à l'élaboration des normes et des principes d'action politiques du gouvernement;
- œuvrer en faveur de la santé et du bien-être d'un secteur indépendant et créateur, déterminé à exprimer son civisme par le bénévolat;
- promouvoir l'importance du secteur bénévole, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la sphère gouvernementale.

Rôle du secteur bénévole

Le rôle du secteur bénévole à l'égard du gouvernement consiste à :

- travailler avec le gouvernement, lorsqu'il y a lieu, dans la poursuite de buts et d'objectifs communs;
- assurer l'échange d'informations et une communication ouverte;
- conseiller le gouvernement sur des sujets et des préoccupations communs, et conjuguer la compétence et l'expérience acquises au service des canadiens;
- se tenir à l'écart des activités politiques partisanes;
- fonctionner d'une manière ouverte et responsable.

Moyens de faire évoluer les relations

Le but de la nouvelle relation est d'améliorer le bien-être des canadiens, cette perspective exigera des accords de partenariats renforcés et élargis. Il faudra aussi améliorer des centaines de relations établies entre les différents ministères et des organismes spécifiques, ainsi que l'état du partenariat global entre le gouvernement et le secteur bénévole, pour donner publiquement la preuve tangible que les parties travaillent ensemble.

Pour y parvenir, il faudra se doter de mécanismes flexibles et permanents destinés à gérer les relations de manière plus stratégique, de traiter les questions transsectorielles et de favoriser le dialogue sur l'orientation à long terme des relations générales. Le meilleur moyen d'y arriver est d'adopter une démarche progressive, c'est-à-dire un processus comportant des étapes agencées de façon logique (voir le chapitre consacré à la mise en œuvre).

Les options suivantes se complètent les unes les autres, quoique certaines d'entre elles doivent faire l'objet de discussions et de consultations plus approfondies avant d'être adoptées.

Accord

Un accord officiel qui énonce une vision commune et des principes convenus[3] pourrait aider à façonner et à orienter les nouvelles relations. L'accord devrait avoir la faculté d'évoluer en même temps que les relations, et être suffisamment souple pour admettre d'autres intervenants, tant du secteur bénévole que de l'extérieur. Les parties doivent également s'entendre sur un moyen de témoigner leur engagement à respecter l'accord.

Harmoniser les voix du secteur

À l'heure actuelle, le secteur bénévole n'a pas de porte-parole unique. Cependant, devant la nécessité de faire entendre ses différentes voix, il se dotera vraisemblablement de structures organisationnelles. La Table sur l'établissement de nouvelles relations estime que le secteur bénévole doit décider comment harmoniser ses voix sans bureaucratiser le processus d'accords et sans exclure l'un ou l'autre des intérêts du secteur. La Table est également d'avis que le gouvernement devrait accepter le fait que cette évolution prendra du temps et qu'à chaque étape, il devra composer avec la diversité du secteur bénévole.

Responsabilité et leadership des ministres

Si le défi du secteur bénévole consiste à trouver une façon de se faire entendre, celui du gouvernement fédéral consiste à améliorer son écoute, à consulter le secteur sur les préoccupations horizontales et stratégiques et à faire en sorte que les vues du secteur soient communiquées au pouvoir exécutif. Il s'agit en fait d'attribuer aux ministres la responsabilité et le leadership à l'égard de la gestion des relations entre le gouvernement et le secteur bénévole.

Les membres de la Table ont examiné plusieurs options à cette fin. Par exemple, le gouvernement pourrait désigner un ministre en particulier, créer un nouveau comité ministériel ou attribuer le leadership et la responsabilité à un comité du Cabinet existant. L'option recommandée est d'attribuer la responsabilité principale à trois ou quatre ministres de haut rang, dont l'un serait à la tête d'un organisme central, alors que les autres seraient à la tête de ministères d'exécution qui entretiennent des

3 Ces principes sont proposés à la page 21 à 22.

rapports suivis avec le secteur bénévole. Les ministres joueraient un rôle déterminant dans le développement des relations. La Table a également suggéré que les ministres se réunissent une fois par an avec leurs collègues du Cabinet et les représentants du secteur bénévole afin de faire le point et d'examiner les priorités.

Cette option n'a pas pour but de remplacer les nombreuses relations importantes qui unissent déjà les ministères individuels et les organismes bénévoles.

Secrétariat de soutien

La création d'un petit secrétariat permettrait de poursuivre le travail entrepris par le Groupe de travail du Bureau du Conseil privé. La fonction principale du secrétariat serait de conseiller les ministres sur les relations. (Spécifié, état de développement, progression, perspectives,....)

Pendant une période de transition, il assurerait des services de soutien au groupe de mise en œuvre (voir ci-dessous). À plus long terme, son mandat pourrait comprendre la promotion de l'épanouissement des relations du gouvernement avec le secteur bénévole (voir ci-dessous Organisation chargée de promouvoir les relations). Les membres de la Table proposent que le secrétariat soit créé au sein du Bureau du Conseil privé. Toutefois, il pourrait ensuite passer au ministère de l'un des ministres assumant la responsabilité du dossier des rapports entre le gouvernement et le secteur bénévole.

Groupe de mise en œuvre

La création d'un groupe de mise en œuvre, réunissant des hauts représentants du secteur bénévole et du gouvernement, permettrait d'orienter les travaux de recherche et de consultation pour pousser plus à fond l'étude des options stratégiques identifiées par les Tables conjointes. Le groupe de mise en œuvre serait un organisme provisoire bénéficiant du soutien du secrétariat. La création d'un tel groupe est indispensable au succès des consultations.

Organisation vouée à l'épanouissement des relations gouvernement secteur bénévole

Une fois les consultations terminées, la création d'une organisation permanente chargée de promouvoir l'épanouissement des relations pourrait présenter des avantages importants. En plus de son rôle de facilitation, l'organisation s'assurerait que les principes directeurs des relations soient respectés, réglerait les différends et aiderait à faire la promotion du secteur bénévole et en particulier à accroître ses moyens d'action.

Une option qui pourrait être envisagée serait de mettre sur pied un organisme semblable au Secrétariat rural, dont la mission consiste à favoriser la relation entre le gouvernement fédéral et le Canada rural et qui rend compte de ses activités au ministre responsable de la coordination des Affaires rurales, qui est aussi le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire du Canada. Il serait également possible de créer un organisme indépendant dont les fonctions pourraient englober aussi bien la

réglementation que l'épanouissement. L'une et l'autre formule conduiraient à une transformation en profondeur du secrétariat évoqué ci-dessus. Les membres de la Table proposent que les différentes options relatives à la création d'une organisation permanente fassent l'objet de consultations.

Relations avec le Parlement

Il faut que le secteur bénévole puisse se faire entendre aussi bien par les représentants du pouvoir législatif que par ceux du pouvoir exécutif. À cette fin, un comité parlementaire formé de représentants de tous les partis pourrait être créé. Les organismes bénévoles, les intervenants et les citoyens pourraient lui faire part de leurs opinions. Un comité législatif pourrait faire pendant au comité de l'exécutif.

Rapport annuel au Parlement

Un rapport annuel au Parlement permettrait au secteur bénévole et au gouvernement de rendre compte aux citoyens canadiens du travail accompli, de l'évolution de leurs relations et d'en évaluer les résultats. L'organisme chargé de promouvoir l'épanouissement des relations gouvernement-secteur bénévole pourrait être chargé de produire le rapport.

Régimes de financement et de réglementation

Les travaux des Tables sur les moyens d'action et le cadre réglementaire sont essentiels au développement des relations. Le lecteur est invité à consulter les chapitres correspondants.

Mobilisation des provinces

Pour réaliser pleinement leur potentiel, les relations entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole devront englober un jour les administrations provinciales, régionales et locales. Les provinces ont leur propre façon d'entrevoir leur collaboration avec le secteur bénévole, de sorte que le gouvernement fédéral et le secteur bénévole ne procéderont pas de la même manière pour mobiliser chaque province.

Les responsables du secteur bénévole ont un rôle clé à jouer pour ce qui est de mobiliser les autorités provinciales.

Une « optique bénévolat » dans l'administration gouvernementale

L'introduction d'une « optique bénévolat » dans l'élaboration des mesures administratives du gouvernement fédéral contribuerait à obtenir des améliorations tangibles et à éviter que les décisions gouvernementales n'aient une incidence négative sur le secteur bénévole.

L'optique bénévolat prendrait la forme d'une liste de contrôle semblable à « l'optique rurale » qui sert à assurer la prise en compte de l'effet des règlements, programmes et services ministériels sur le Canada rural. (Voir le modèle de liste de contrôle ci-contre.) Il serait important que la liste de contrôle concorde avec les principes directeurs des relations entre le gouvernement et le secteur bénévole.

« L'optique bénévolat » — modèle de liste de contrôle

Est-ce que l'orientation politique, le programme ou le règlement...

- ✔ réduit ou améliore les moyens d'action du secteur bénévole?
- ✔ réduit ou améliore sa viabilité à long terme?
- ✔ préserve ou diminue son autonomie?
- ✔ l'incite à s'éloigner de sa mission?
- ✔ préserve ou réduit la responsabilisation de l'organisme envers ses membres?
- ✔ évite de déplacer les bénévoles?
- ✔ évite de déplacer la main-d'œuvre rémunérée?
- ✔ respecte le calendrier et les cycles du secteur bénévole?
- ✔ comporte une entente sur les objectifs et les résultats?
- ✔ suscite une concurrence malsaine au sein du secteur bénévole?
- ✔ comporte des effets secondaires néfastes pour le secteur bénévole?
- ✔ permet ou facilite la collaboration entre le gouvernement et le secteur bénévole?
- ✔ inclut un mécanisme de règlement des différends?
- ✔ permet une certaine souplesse et l'adaptation à l'évolution des circonstances?

Le renforcement des moyens d'action

L'objectif de la Table sur le renforcement des moyens d'action [ci-après Table sur les moyens d'action] était d'examiner les façons d'aider le secteur bénévole à relever les défis de demain et à demeurer un partenaire efficace pour ce qui est d'améliorer la qualité de la vie des canadiens. La Table s'est intéressée à quatre dimensions des moyens d'action — le financement, les ressources humaines, le savoir, et la gestion et les technologies de l'information — et aux aspects prioritaires de chacune.

Une des responsabilités importantes de la Table consistait à définir ce que recouvre la notion de moyens d'action dans le cas du secteur bénévole. À cette fin, la Table a élaboré un cadre standard de référence que les organismes bénévoles pourraient utiliser afin d'évaluer leur capacité d'atteindre des buts précis.

Sous la rubrique **Investissements stratégiques : options**, on trouvera quelques énumérés mécanismes susceptibles de renforcer les moyens d'action du secteur bénévole. Certains d'entre eux pourraient être mis en place immédiatement, d'autres exigeront plus de temps. Ces options sont présentées à des fins de discussion et pourraient être peaufinées à l'occasion de consultations entre le gouvernement, le secteur bénévole et d'autres intervenants.

Bien que ce chapitre mette l'accent sur les moyens d'action du secteur bénévole, il importe également que le gouvernement fédéral soit en mesure d'entretenir un partenariat efficace avec le secteur. Les moyens d'action ne sont pas seulement financiers : d'autres aspects entrent en ligne de compte. Il faut espérer que le présent rapport et les discussions qui suivront favoriseront cette prise de conscience.

Définition des moyens d'action

Selon la définition qu'en donne le rapport de la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole[3], les moyens d'action sont les *ressources humaines et financières nécessaires pour permettre aux organisations d'agir conformément à leurs plans et aux attentes que leurs mandants placent en eux.* Les moyens d'action pourraient également désigner l'ensemble des ressources de la société canadienne utilisées par le secteur bénévole. Ce chapitre tente de catégoriser ces ressources de manière à permettre un resserrement du dialogue.

Bien que les moyens d'action sur le plan individuel soient importants, le présent chapitre traite principalement des moyens des organismes et du secteur bénévole pris collectivement. Il porte moins sur l'aspect « moyens » que sur l'aspect « action » — et moins sur les initiatives nouvelles que sur le renforcement des points forts actuels. La Table aborde en outre la notion des moyens inexploités — des moyens que le caractère innovateur du secteur pourrait permettre de mettre à profit. Il s'agit, en quelque sorte, d'augmenter la productivité, un objectif fédéral majeur.

4 *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada*, Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole, 1999.

Il faut insister sur le fait que renforcer les moyens d'action, ce n'est pas seulement développer les points forts. C'est aussi supprimer les obstacles et les contradictions et éviter d'en créer de nouveaux. À cet égard, les défis qui se posent au secteur bénévole au Canada sont nombreux, et bon nombre d'entre eux ont été documentés dans le cadre de travaux universitaires, d'analyses de principes d'action politiques, de consultations, etc. Le présent chapitre va plus loin en examinant des questions telles que les niveaux et les modalités courantes de financement du gouvernement; les lacunes concernant les connaissances et l'évaluation des contributions; la stabilité et la viabilité des organismes; la sensibilisation du public et la communication; l'adoption de saines pratiques opérationnelles; la clarté de la mission et du mandat; la culture organisationnelle; l'accès; et la responsabilisation.

Le renforcement des moyens d'action vise à accroître la capacité du secteur bénévole et des organismes qui le composent d'accomplir leur mission, de concrétiser leur vision et de remplir leurs rôles[5]. Il va de soi qu'un secteur plus fort et plus résistant serait plus en mesure de conserver sa vitalité face aux défis actuels et futurs. Il se formerait un partenariat véritable parmi tous les intervenants qui travaillent à améliorer les conditions de vie des canadiens.

Le renforcement des moyens d'action vise à accroître la capacité du secteur et des organismes qui le composent d'accomplir leur mission, de concrétiser leur vision et de remplir leurs rôles.

Les efforts et les intérêts de nombreux intervenants se chevauchent dans le cadre de toute discussion sur le renforcement des moyens d'action du secteur. Les milieux d'affaires de même que les gouvernements provinciaux, par exemple, ont des rôles importants à jouer pour ce qui est d'aider le secteur bénévole à relever les défis. D'autre part, les bénévoles et ceux qui travaillent dans le secteur bénévole pourraient aussi faire part utilement de leurs idées et de leurs expériences au sujet des moyens d'action.

Les moyens d'action vus dans la perspective appropriée

Il faut examiner les moyens d'action du secteur bénévole dans une large perspective qui englobe aussi bien les problèmes quotidiens concrets des petits organismes que les grandes préoccupations à long terme du secteur dans son ensemble. Le cadre de référence qui suit s'adresse autant aux organismes pris individuellement qu'au secteur en général. Il est présenté ici afin de concrétiser et de clarifier la notion de moyens d'action pour les canadiens — que ce soient les bénévoles, les membres des conseils d'administration, les analystes ou d'autres spécialistes — et d'aider les groupes et les organismes à évaluer leur propre capacité d'atteindre des buts définis. De plus, les membres de la Table espèrent que ce cadre favorisera et encouragera la reconnaissance des éléments qui sont communs à tous les segments du secteur bénévole.

5 Ces rôles consistent à influencer la politique gouvernementale, à proposer aux canadiens des moyens valables d'investir leur temps et leurs énergies, et à offrir toute une gamme de programmes, de services et d'activités.

Le cadre de référence comporte quatre sections : moyens financiers, ressources humaines, savoir et moyens structurels. Certains des éléments qui les composent sont d'ailleurs reliés. Ainsi, si les ressources humaines forment un domaine distinct, les trois autres sections ont au moins en commun l'interaction entre les personnes.

Moyens financiers

Il n'y a pas si longtemps, l'expression « moyens d'action » appliquée au secteur bénévole désignait en fait le « financement ». Cependant, l'enjeu est beaucoup plus vaste. La notion que recouvrent les moyens financiers inclut l'efficacité avec laquelle les ressources financières de toutes provenances sont mobilisées en faveur du secteur bénévole et à l'intérieur de celui-ci. Un certain nombre d'éléments entrent en jeu :

La notion des moyens financiers inclut l'efficacité avec laquelle les ressources financières de toutes provenances sont mobilisées en faveur du secteur et à l'intérieur de celui-ci.

Un climat propice à la mobilisation de ressources : Les ressources financières et les autres ressources du secteur bénévole proviennent de plusieurs origines. L'une des principales ressources est le revenu tiré des activités des organismes. Les sources externes comprennent les donateurs individuels, les fondations, les sociétés et les gouvernements. Chaque source peut contribuer — ou nuire — à la création d'un climat propice par ses règlements politiques, ses lois (dans le cas des gouvernements) et ses pratiques de financement (calendrier des versements, stabilité du financement, distribution des fonds, etc.). Par exemple, les différentes parties du secteur bénévole ne jouissent pas toutes d'un accès égal aux sources de financement.

Le jeu réciproque de ces sources a aussi une incidence sur les moyens financiers du secteur. C'est ce que l'on constate, par exemple, lorsque les secteurs public et bénévole se font concurrence pour obtenir une part des ressources limitées du secteur privé.

Un financement suffisant : Les organismes doivent disposer d'un financement suffisant pour pouvoir accomplir leur travail.

Moyens de gestion financière : La notion de gestion financière recouvre l'aptitude d'un organisme à recueillir et à gérer des fonds. Elle inclut l'utilisation efficace des fonds disponibles, pour répondre aux besoins tant immédiats qu'à long terme, ainsi que le savoir-faire nécessaire pour gérer les fonds d'une manière responsable et efficiente[6]. L'aptitude à obtenir de nouveaux appuis financiers est également cruciale, que ce soit par des propositions efficaces, le recours à des moyens novateurs de susciter des dons, ou la créativité dans la poursuite d'entreprises commerciales et de partenariats.

Les moyens d'action liés aux ressources humaines... la mise en valeur, la motivation, le perfectionnement, la gestion et la récompense des efforts individuels et collectifs.

Ressources humaines

Les moyens d'action liés aux ressources humaines, c'est-à-dire le personnel rémunéré, les bénévoles et les membres du conseil, comprennent la mise en valeur, la motivation, le perfectionnement, la gestion et la récompense des efforts individuels et collectifs.

6 Ces facteurs peuvent varier selon la taille de l'organisme.

Leadership : S'entend de l'aptitude de l'administrateur ou du personnel de direction à guider un organisme selon les orientations souhaitées à long terme. Le leadership de la part du secteur bénévole et du gouvernement est important, car ils doivent travailler en partenariat pour relever des défis communs. Cependant, il faut savoir que les techniques de gestion requises dans le secteur bénévole diffèrent de celles qui ont cours dans le secteur public ou privé en raison du rôle très particulier que joue un conseil d'administration bénévole.

Il convient peut-être de faire la distinction entre conseils nationaux et conseils locaux. Au niveau national, le fardeau du leadership reposera peut-être davantage sur le personnel supérieur, en particulier parce que le conseil ne se réunit peut-être qu'une fois par trimestre. Au niveau local, les administrateurs s'investissent plus à fond dans les activités de l'organisme. Par conséquent, ils sont généralement mieux informés et en mesure de déceler plus vite les problèmes potentiels.

Dotation : Ce terme désigne le recrutement, la sélection, la dotation comme telle, l'appariement (en fonction des intérêts, des compétences et des besoins) et l'orientation des employés et des bénévoles (y compris les administrateurs). La question de l'orientation a une incidence sur les moyens d'action du gouvernement et du secteur bénévole. Plus les fonctionnaires sont au courant de la nature et de l'étendue des rapports de leur ministère avec le secteur bénévole, mieux ils pourront aider, soutenir et mobiliser le secteur.

Gestion des bénévoles : Il s'agit de la capacité d'un organisme, public ou bénévole, d'organiser, de surveiller, de gérer, de motiver, d'honorer et de récompenser ses bénévoles.

Perfectionnement et maintien des compétences : L'acquisition de nouvelles compétences de même que le maintien et l'amélioration des compétences actuelles nécessitent la formation, le perfectionnement, la gestion et l'encadrement des membres du personnel et des bénévoles. La compétence globale (c'est-à-dire la diversité et la solidité des habiletés) du personnel et des bénévoles est directement liée aux moyens d'action.

Gestion des opérations : L'organisme doit posséder la capacité de gérer ses opérations courantes. La productivité individuelle et collective est également un facteur en ceci qu'une productivité soutenue permet une plus grande marge de manœuvre en période de changement ou de difficultés.

Le savoir, c'est la capacité d'acquérir, de créer et d'appliquer les connaissances tirées d'une masse d'information.

Savoir

Le savoir résulte de la création, de l'enrichissement, de la gestion et de l'utilisation de l'information. Il correspond à la capacité de produire et d'accumuler de l'information puis d'en extraire des connaissances utiles qui serviront à étayer les décisions. En d'autres mots, le savoir, c'est la capacité d'acquérir, de créer et d'appliquer les connaissances tirées d'une masse d'information.

Il inclut la recherche proprement dite et l'évaluation du rendement, de même que, du point de vue du secteur bénévole, le savoir nécessaire pour offrir des programmes efficaces.

Le savoir revêt diverses formes. Par exemple, il peut être pratique, éducatif, traditionnel ou culturel. Promouvoir le savoir, en particulier par la collecte de données et la recherche, est un élément clé du renforcement des moyens d'action. De plus, il est tout aussi important de partager et de transmettre ce savoir, par l'enseignement, que de l'acquérir.

Le savoir en tant que moyen d'action repose sur le principe que les actions doivent s'appuyer sur une information documentaire. Par exemple, au niveau du secteur bénévole, l'acquisition d'une solide base de connaissances sur la nature même du secteur, sa dynamique et son incidence pourraient permettre d'attirer et de justifier des investissements stratégiques accrus. Au niveau des organismes, l'information documentaire sur le rendement pourrait servir à attirer ou à conserver des appuis financiers.

Recherche : Les organismes doivent pouvoir concevoir et réaliser des recherches primaires et secondaires, en analyser les résultats et présenter cette information de manière à influencer ou à étayer les décisions stratégiques et opérationnelles.

Collecte, gestion et diffusion des informations : Il faut pouvoir cerner, repérer et recueillir l'information existante et les nouveaux éléments d'information de même que les données administratives et les résultats d'enquêtes, les organiser, les gérer et les tenir à jour de manière à répondre aux besoins des usagers. Cette aptitude comprend également la capacité de communiquer les informations à ceux qui en ont besoin sous une forme rapide et facile à consulter.

Élaboration de règles d'action : Le secteur bénévole et le gouvernement doivent posséder les moyens d'acquérir le savoir, de constituer des réseaux, d'établir des contacts, d'élaborer des méthodes et de pouvoir les appliquer, le tout en collaborant et en veillant à la fois aux intérêts du secteur bénévole et à ceux du public. La communication est essentielle. Il importe que les organismes établissent un dialogue avec leurs membres et leur clientèle afin de connaître leurs perceptions et de les tenir au courant des règles d'action.

Le fait de srenforcer les moyens structurels contribue à un meilleur maillage et à une collaboration plus intense à l'échelle du secteur bénévole.

Moyens structurels

La notion de moyens structurels est vaste; elle englobe les systèmes, outils, infrastructures et mécanismes qui confèrent aux organismes, tout comme à l'ensemble du secteur bénévole, leur forme et leur fonction; ils permettent au secteur de constituer une composante distincte de la société canadienne. Le fait de renforcer les moyens structurels contribue à un meilleur maillage et à une collaboration plus intense à l'échelle du secteur bénévole. La modernisation des locaux d'un organisme crée un climat plus confortable et efficace pour les clients et le personnel et peut souvent se traduire par une amélioration du service à la clientèle.

Biens immobiliers : Terrain, bâtiments, équipement et autres ressources matérielles, y compris leur entretien et la capacité de les utiliser. (Une infrastructure décrépite réduit les moyens d'action. C'est ce qu'on pourrait appeler le facteur de la rouille.)

Moyens technologiques : La mise au point, l'acquisition et l'utilisation intelligente des outils technologiques (pour la gestion de l'information et des communications) dans l'exécution d'une mission ou d'un mandat.

Moyens organisationnels : La capacité d'organiser le travail, de gérer les bénévoles et les activités ainsi que de conclure des ententes de partenariat et de tisser des réseaux avec d'autres organismes pour atteindre des buts définis. Cette notion recouvre la réalisation d'économies d'échelle, d'harmonisation des idées en vue d'exprimer les positions du secteur d'une voix commune et l'élimination des dédoublements.
Les moyens organisationnels sont également fonction du nombre d'employés (moins on compte d'employés, moins on dispose de moyens d'action).

Moyens administratifs : La conception, la mise en œuvre et la gestion de systèmes administratifs, y compris pour la prestation de services et l'exécution de programmes.

Moyens juridiques : La compétence et les habiletés nécessaires pour, au minimum, comprendre les responsabilités et obligations de l'organisme aux termes de la loi.

Investissements stratégiques : options

La réaffectation stratégique des ressources actuelles permettrait sans doute d'améliorer quelque peu la situation, mais l'injection de nouveaux crédits fédéraux à long terme dans quelques domaines choisis constituerait le moyen le plus sûr et le plus efficace de renforcer les moyens d'action du secteur bénévole. De nouveaux investissements fédéraux, conjugués à la poursuite des activités des ministères d'exécution, permettraient au gouvernement et au secteur bénévole d'atteindre des buts importants tels l'amélioration de la productivité et de la qualité de vie.

Bien que le financement fédéral soit un élément critique, le secteur bénévole lui-même peut contribuer grandement au renforcement des moyens d'action. Il importe que les organisations qui ont pour mission de soutenir le secteur bénévole accordent une attention particulière aux quatre points névralgiques (voir ci-dessous) des moyens d'action. En donnant accès à certains de leurs services à de petits organismes qui œuvrent en milieu rural et en milieu urbain, quelques organisations nationales contribuent à renforcer les moyens d'action.

Les options suivantes visent essentiellement à accroître les moyens d'action destinés à toucher les quatre points névralgiques : le financement, les ressources humaines, le savoir, ainsi que la gestion et les technologies de l'information. Les options en matière d'investissements stratégiques se répartissent selon qu'elles impliquent des mesures à prendre dans l'immédiat ou à plus long terme à la suite d'analyses et de consultations plus poussées. En effet, certaines initiatives modestes sont conçues pour servir de point de départ, tandis que d'autres exigent la collaboration et l'affectation de ressources plus considérables. Certes, plusieurs organismes ont essayé de réaliser l'équilibre entre les mesures d'ensemble et les mesures individuelles, quoi qu'il en soit les options qui concernent l'ensemble du secteur bénévole profiteront également aux organismes qui dispensent des services spécifiques. La tâche importante qui consiste à déterminer le coût de ces options exigera une analyse plus approfondie.

Moyens financiers : mobiliser les ressources

Principes pangouvernementaux : créer un climat propice

Le secteur bénévole a traversé une période d'érosion de ses niveaux de financement. Beaucoup d'organismes bénévoles éprouvent des difficultés de trésorerie attribuables à la réduction des fonds que le gouvernement fédéral leur octroyait et à la demande croissante à l'égard de leurs services et de leurs activités, en particulier depuis l'Examen des programmes du gouvernement fédéral dans la première moitié des années 90.

Toutefois, avant de soumettre les options de financement aux ministres, les membres de la Table proposent d'effectuer une analyse plus approfondie de la situation actuelle à partir des informations et des données disponibles. Un groupe de travail pourrait être créé à cette fin.

Ce groupe de travail pourrait formuler des recommandations au gouvernement fédéral concernant des principes pangouvernementaux et, dans certains cas, des lignes directrices pour régir le financement du secteur bénévole par le gouvernement fédéral[7]. L'objectif serait de **générer** des investissements stratégiques à long terme, d'améliorer certaines pratiques de financement et, par voie de conséquence, la stabilité des organismes financés.

Le groupe de travail pourrait commencer par examiner l'évolution des niveaux de financement fédéral jusqu'à nos jours. Il pourrait également :

- évaluer des instruments tels que le financement direct et indirect;
- poursuivre le travail amorcé par les trois Tables conjointes; examiner les pratiques novatrices dans les secteurs privé et bénévole (tant au Canada qu'à l'étranger);
- mener des travaux d'analyse et de recherche sur les programmes gouvernementaux qui font concurrence au secteur bénévole pour l'obtention de ressources du secteur privé, circonscrire les portions du secteur bénévole qui souffrent le plus de cette concurrence;
- évaluer les campagnes fédérales en milieu de travail pour les oeuvres de bienfaisance, y compris celles assorties de la possibilité de libérer périodiquement les employés pour faire du bénévolat.

Par ailleurs, plusieurs ministères fédéraux ont déjà des ententes de financement bien établies avec certains organismes du secteur bénévole. On pourrait trouver là des modèles à examiner.

Des principes pangouvernementaux pourraient guider les différents ministères appelés à déterminer quel financement octroyer et à qui. Les recommandations en faveur d'un appui indirect (aide fiscale) auraient un impact considérable sur la capacité du secteur à obtenir des ressources de sources diverses et à bien les gérer.

Afin de déterminer si une approche ciblée ou globale conviendrait mieux pour remédier au problème de financement, la recherche entreprise consisterait notamment à sonder les entreprises privées sur la fréquence avec laquelle les gouvernements[8] et le secteur bénévole font appel à elles et sur les types d'appui qu'ils demandent.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* est la loi fédérale qui peut avoir la plus grande incidence sur l'instauration d'un climat propice à la mobilisation de ressources. La politique fiscale fédérale contribue grandement à encourager les dons, mais les aspects administratifs de la loi pourraient être sans cesse revus et améliorés au profit du secteur bénévole. Par exemple, en raison des perceptions du public et du contingentement des versements — deux éléments qui font en sorte que les fonds publics sont consacrés en majeure partie aux fins de bienfaisance — les organismes peuvent difficilement investir dans le renforcement de leurs moyens d'action. De tels investissements sont considérés comme des fonds qui ne servent pas à offrir des services, des programmes ou des activités.

L'adoption de principes, ou lignes directrices, pangouvernementaux encouragerait les investissements stratégiques dans les organismes et les initiatives du secteur bénévole, tout en préservant la marge de manœuvre des différents ministères. Elle permettrait aux ministères de décider, à long terme aussi bien que de façon ponctuelle, quels organismes subventionner, quel montant accorder et quelles modalités standard observer en matière de financement.

7 La Table estime qu'une contribution fédérale accrue pour l'instauration d'un climat propice représenterait un bon investissement. Le gouvernement souhaite travailler en partenariat avec le secteur bénévole. Ce dernier offrirait des programmes et des services, participerait à des consultations et servirait de porte-parole des organismes communautaires. À ce titre, il signalerait les nouvelles tendances au gouvernement. Celui-ci compte aussi sur l'aide du secteur bénévole pour faire avancer de grands projets nationaux.

8 La recherche porterait sur le gouvernement fédéral, au minimum, et pourrait, moyennant un effort supplémentaire, inclure les gouvernements provinciaux.

Groupe de travail sur le financement fédéral : mandat proposé

Le mandat général du groupe de travail consisterait à recommander des principes ou des lignes directrices pangouvernementaux à adopter à l'égard du financement fédéral du secteur bénévole. À cette fin :

- **Il terminerait** l'analyse exhaustive, amorcée au printemps 1999, qui vise à déterminer quels organismes bénévoles bénéficient actuellement d'une aide financière fédérale (directement, sous forme de subventions et contributions, et indirectement, en vertu du régime fiscal), dans quel but, et combien ils reçoivent, afin de brosser un tableau plus complet de l'aide fédérale.
- **Il examinerait**, de concert avec le secteur bénévole :
  - les modes de financement actuels et les préférences à cet égard (pratiques exemplaires, par exemple);
  - la responsabilisation et l'évaluation du rendement;
  - les avantages respectifs du financement de base et du financement de projet ou de programme;
  - les avantages comparés du financement direct et indirect;
  - les façons de réduire les tracasseries administratives et de simplifier l'administration (y compris les règlements et les lois applicables);
  - la fréquence de financement (par exemple, financement annuel ou à plus long terme);
  - la possibilité d'appliquer le principe des fonds de stabilisation pour les arts à d'autres parties du secteur bénévole en vue d'accroître la stabilité financière et les moyens de gestion;
  - les mécanismes qui permettraient de financer le renforcement des moyens d'action des organismes et du secteur bénévole dans son ensemble, y compris des formules autres que les subventions et contributions ou des variantes de celles-ci, par exemple, les subventions de contrepartie, les dotations et les fondations indépendantes;
  - les options qui permettraient de veiller à ce que le financement soit suffisant pour couvrir les frais liés à l'administration, à la coordination des bénévoles, à la technologie, à la formation, à la gestion, etc.;
  - les conséquences sur le secteur bénévole des modifications apportées aux règles et normes fédérales en matière de financement (par exemple, la réduction du financement de base);
  - le parrainage par le secteur privé d'activités gouvernementales, en vue de déterminer ce que cela représente en termes d'argent, de capital humain et de temps, et de voir si ce type d'action nuit au secteur bénévole.
- **Il recommanderait** d'autres mesures, comme l'adoption de principes directeurs, en vue de créer un climat plus propice à la mobilisation de ressources; en particulier :
  - il examinerait la raison d'être du financement fédéral actuel et passerait en revue les données relatives aux bénéficiaires récents et aux montants octroyés à la lumière de cette analyse.
- **Il analyserait** les principes (et dans certains cas les lignes directrices) du gouvernement concernant les investissements stratégiques dans le secteur bénévole, et plus particulièrement :
  - les organismes admissibles au financement; les priorités admissibles (technologie, développement du leadership, etc.); les moyens de promouvoir les campagnes en milieu de travail au profit des œuvres de bienfaisance; les mesures de coordination; et la collaboration à trois entre les secteurs public, privé et bénévole.

Initiative nationale sur le bénévolat : amélioration de l'expérience des bénévoles

La contribution des bénévoles (y compris celle des administrateurs) est un facteur clé pour qu'un organisme bénévole puisse s'acquitter de sa mission. La Table propose donc une initiative nationale sur le bénévolat qui :

- encouragerait les canadiens à faire du bénévolat;
- mettrait les organismes en meilleure posture pour profiter de la contribution des bénévoles.

L'initiative atteindrait ses objectifs en faisant la promotion du bénévolat, en encourageant les employés (de la fonction publique fédérale, du secteur privé) à faire du bénévolat, en renforçant les moyens dont disposent les organismes pour recruter, soutenir, récompenser et fidéliser les bénévoles, et en rendant l'expérience bénévole aussi enrichissante que possible pour les participants.

L'engagement à investir rapidement dans une telle initiative permettrait de commencer dès que possible à renforcer les moyens d'action grâce à des projets pilotes et de démonstration. Les résultats de ces premières mesures, combinés aux autres projets de recherche mentionnés dans ce rapport, jetteraient les assises d'investissements accrus, plus éclairés et plus efficaces pour l'avenir.

La Table a fait des observations supplémentaires au sujet de cette option :

- D'autres démarches (par exemple, celles liées au savoir) contribueraient à cette initiative.
- Le facteur temps est important car les organisations doivent avoir les moyens, y compris le personnel formé, pour recevoir et gérer les nouveaux bénévoles.
- Différents groupes de la société comme les jeunes, les personnes âgées, les handicapés, les nouveaux retraités et les bénévoles « virtuels » pourraient être considérés comme une source de nouveaux bénévoles.
- Il faudrait prévoir des mesures spéciales pour recruter les membres de conseils d'administration bénévoles et leur permettre de remplir leur rôle efficacement.

Encourager le bénévolat en le présentant comme un moyen d'élargir ses horizons personnels aiderait à renforcer la solidarité sociale au Canada. Les ministères fédéraux, des provinces, des organismes bénévoles et d'autres intervenants pourraient appuyer l'initiative en fonction de leurs mandats et de leurs intérêts respectifs.

Stratégie de dotation et de perfectionnement : un personnel accru et mieux formé

Même s'il existe de nouveaux outils — dans le secteur bénévole comme dans les milieux universitaires — pour le recrutement, la sélection et la formation du personnel, ces outils sont dispersés, difficiles d'accès et sous-utilisés par les organismes bénévoles. C'est pourquoi la Table sur les moyens d'action propose une stratégie de

dotation et de perfectionnement qui aurait pour objet d'attirer de nouveaux talents et de parfaire la formation de ceux qui y œuvrent déjà.

Les objectifs de la stratégie seraient donc les suivants :

- **Positionner** le secteur bénévole pour en faire un employeur de choix capable d'attirer les diplômés. On pourrait envisager un effort concerté pour montrer aux jeunes qu'il y a d'excellentes possibilités de carrière dans le secteur.
- **Élargir** le bassin de recrues ayant les compétences recherchées.
- **Renforcer** les moyens dont disposent les employés et les dirigeants pour remplir la mission de leur organisme.

Une des composantes clés de la stratégie serait une analyse approfondie du secteur bénévole afin d'examiner les différentes questions qui se posent, notamment : les repères salariaux; les exigences concernant le niveau scolaire et les compétences, compte tenu des lacunes qu'accusent le secteur bénévole et le milieu de l'éducation; les outils et les mécanismes (par exemple, la technologie de l'information) dont on a besoin pour perfectionner le personnel; les obstacles qui empêchent les gens de choisir le secteur bénévole comme lieu de carrière; les modes de recrutement et de maintien en poste.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC), par exemple, est en train de mener une étude sur les ressources humaines du secteur bénévole. Il faudrait procéder à d'autres études de ce genre, en particulier sur des solutions plus systématiques, à long terme, aux problèmes de dotation et de perfectionnement. Le Groupe de mise en œuvre pourrait jouer un rôle consultatif par l'entremise d'un groupe de travail.

En outre, le secteur bénévole a besoin d'aide pour bien connaître les méthodes exemplaires applicables à l'éducation, à la sélection, au recrutement et à la formation des employés et des responsables. Pareille recherche pourrait compléter l'étude de DRHC, mais elle exigerait la collaboration du milieu de l'enseignement. On pourrait répondre aux besoins en éducation en élargissant les cours existants et en aménageant des modules spéciaux dans les programmes universitaires.

Plusieurs options sont possibles pour parfaire la formation des employés. L'une d'elles, particulièrement importante, que le gouvernement fédéral pourrait faciliter, comporte des échanges, des affectations et des jumelages. Il serait profitable pour tout le monde de détacher des fonctionnaires dans des organismes bénévoles, en les jumelant éventuellement avec des employés du secteur bénévole, et de prêter aux ministères fédéraux des employés œuvrant dans le milieu bénévole. Ce transfert bidirectionnel permettrait de mieux sensibiliser les fonctionnaires aux problèmes du secteur bénévole, de trouver parmi eux des champions de la cause bénévole et d'amener les gens du secteur bénévole à contribuer aux travaux du gouvernement. De tels programmes devraient être conçus pour profiter aux ministères et aux organismes de toute taille et comporter des incitatifs pour encourager les gens à participer.

Ce transfert bidirectionnel permettrait de mieux sensibiliser les fonctionnaires aux problèmes du secteur, de trouver parmi eux des champions de la cause bénévole et d'amener des personnes du secteur à contribuer aux travaux du gouvernement.

Le téléapprentissage est également une autre option intéressante pour le perfectionnement du personnel, qu'il suffise de penser aux vastes possibilités offertes par Internet.

Évaluation continue de la contribution du secteur bénévole : le bénévolat et le secteur bénévole

Si l'importance du secteur bénévole échappe à bon nombre de canadiens, c'est notamment parce qu'il n'y a pas de compilation systématique des données comme dans d'autres secteurs de l'économie. Le tourisme, par exemple, est un secteur beaucoup mieux connu et valorisé depuis que les statisticiens s'intéressent à lui.

Le fait de bien comprendre le secteur bénévole et sa contribution à la société serait un moyen de reconnaître publiquement son importance.

La Table sur les moyens d'action propose un suivi étroit et structuré du secteur bénévole et de sa contribution à la société. Les données ainsi recueillies permettraient de montrer à quel point le secteur est essentiel à notre société.

Un bon moyen pour mesurer la contribution du secteur bénévole serait de reprendre d'ici trois ans l'Enquête nationale sur le don, le bénévolat et la participation, puis de la refaire régulièrement par la suite. Une telle opération fournirait des renseignements très utiles sur les tendances à long terme. Elle permettrait également d'obtenir des données pour le rapport annuel dont il est question plus bas (voir section Stratégie de sensibilisation/mobilisation) — données qui éclaireraient tous les canadiens. Or, il ne suffit pas de faire la démonstration que le secteur bénévole est un pilier de la société; il faut aussi montrer qu'il contribue à améliorer la qualité de la vie[9]. On pourrait à ce propos établir des indicateurs de qualité de la vie[10] aux niveaux national, régional et communautaire et s'attarder à des aspects comme la vitalité, la force, le financement et la durabilité du secteur bénévole. Des mesures seraient d'ailleurs prises pour en assurer la diffusion la plus large possible.

En outre, on pourrait se doter d'un « compte satellite » permanent et en faire un sous-ensemble du Système de comptabilité nationale (SCN) de Statistique Canada. Ce système, qui reposait autrefois sur la valeur monétaire des réalités évaluées, comprend depuis quelques années des comptes dits satellites incluant des données non monétaires. Comme les organismes sans but lucratif constituent déjà un sous-ensemble du SCN, le secteur bénévole pris au sens large pourrait très bien constituer un compte satellite. Au début, celui-ci devrait comprendre :

- la définition de secteur bénévole;
- la classification des activités, des produits, des objectifs et des organisations;
- la provenance et l'utilisation des fonds;
- l'actif et le passif financiers;
- la disponibilité de main-d'œuvre;
- l'actif matériel;
- des détails sur les utilisateurs, les investisseurs et les bénéficiaires;

9 Au cours d'un débat tenus en mai 1999 par le Forum des politiques publiques, des hauts responsables des secteurs public, privé et bénévole ont convenu que l'établissement d'indicateurs de la qualité de vie serait un investissement stratégique fort utile.

10 Comme cela se fait actuellement pour les secteurs public et privé.

- les structures de gestion;
- les indicateurs annuels et infra-annuels;
- les perspectives locales et nationales.

Il suffirait de comparer ces importantes données sectorielles et organisationnelles avec les résultats d'une enquête nationale permanente sur le don, le bénévolat et la participation, pour obtenir une vue d'ensemble très fidèle du secteur bénévole et de ses ressources.

Les données recueillies seraient intégrées à un cadre analytique qui inclurait les niveaux de financement. En ce qui concerne la stratégie de dotation et de perfectionnement, le groupe de mise en œuvre jouerait un rôle consultatif par l'entremise de l'un de ses groupes de travail.

Stratégie de sensibilisation et de mobilisation : donner une voix au secteur

Les sondages indiquent que les canadiens ont plus de confiance dans le secteur bénévole que dans les autres. Toutefois, plusieurs grands segments de la population comprennent encore mal la nature, les besoins et les difficultés du secteur bénévole, ainsi que les possibilités qu'il offre. Une telle incompréhension nuit au secteur bénévole car les organismes, qui relèvent de ce secteur, sont ainsi privés d'appuis et de collaborations pourtant indispensables.

L'appui et la collaboration de la population sont indispensables au secteur bénévole.

C'est pourquoi la Table sur les moyens d'action propose une stratégie de sensibilisation et de mobilisation pour rassembler les appuis et faire bénéficier le secteur bénévole de ressources — humaines et financières — accrues. Pour ce faire, on s'efforcerait :

- de **mieux informer** les publics concernés et les cercles influents au sujet du rôle et de l'importance du secteur bénévole, en faisant ressortir les avantages pour chacun;
- de **mieux faire saisir** la contribution unique du secteur (comme le suggère la Table sur la relation);
- de **mieux positionner** le secteur en tant qu'employeur de choix.

Pour se décrire de façon efficace et convaincante, le secteur bénévole pourrait commencer par effectuer des travaux d'analyse qui chercheraient à identifier sa nature même et mener les recherches en réseau[11]. La communication des informations constitue un élément crucial. En effet, il faut des outils conçus avec soin pour s'assurer que les nouvelles données réunies par les comptes satellites, les sondages et les recherches sont utilisées efficacement.

Des recherches s'imposent pour développer ces outils de communication. On doit pouvoir compter sur l'aide financière et la compétence fédérales pour soutenir une enquête du secteur bénévole, sur les attitudes et les perceptions des publics concernés, ainsi que sur les messages les plus susceptibles d'atteindre ces publics. Ensuite, idéalement, une aide fédérale semblable serait consentie pour formuler et appliquer la stratégie à long terme, ciblant les principaux segments de la société.

11 On pourrait décrire le secteur comme étant un écosystème doté d'une série de réseaux reliés aux diverses collectivités au Canada et à l'étranger.

Bourses et stages dans le domaine des orientations et des choix politiques

La Table sur les moyens d'action a cherché à déterminer comment on pouvait amener le secteur bénévole à participer de plus près à l'élaboration des choix et des orientations politiques gouvernementales. À cet égard, les membres de la Table ont proposé des stages et des bourses qui favoriseraient une très saine interaction entre le secteur bénévole et le gouvernement. D'une part, des employés du secteur bénévole viendraient faire des stages au gouvernement, et des bourses seraient offertes aux universitaires et aux étudiants qui veulent poursuivre des études supérieures dans le domaine de l'administration gouvernementale afférente au bénévolat. D'autre part, des fonctionnaires pourraient aller faire des stages dans les organismes bénévoles et y faire profiter les gens de leurs qualifications.

Des bourses pour les universitaires et les étudiants qui veulent poursuivre des études supérieures dans le domaine de l'administration gouvernementale afférente au bénévolat.

Il ne faudrait cependant pas que les organismes soient déstabilisés par tous ces mouvements; c'est pourquoi le gouvernement devrait les aider à remplacer les personnes détachées. Par ailleurs, les stages devraient être assez longs (idéalement, au moins un an) pour permettre à celles et à ceux qui les effectueront d'assimiler tout ce qu'il y a à apprendre. La participation du secteur bénévole à l'établissement des programmes serait essentielle.

Les bourses ont eu beaucoup de succès dans le passé, mais elles doivent être adaptées au contexte actuel. Elles doivent être soutenues par un réseau de spécialistes (canadiens et étrangers) issus du milieu universitaire, de la fonction publique et du secteur bénévole lui-même, capables d'assurer une bonne diffusion des études et de resserrer les liens entre les chercheurs du secteur bénévole (voir ci-dessous) à long terme.

Recherche : une affaire de communication

Lorsque des besoins nouveaux se manifestent, les organismes bénévoles — en particulier les petits groupes locaux — sont très souvent forcés de réagir immédiatement, sans disposer de données tirées de recherches rigoureuses qui pourraient leur servir de phares. Cette constatation a amené la Table sur les moyens d'action à proposer que l'on encourage la création d'une cellule de recherche au sein du secteur bénévole.

Des recherches plus nombreuses et plus fouillées sur le secteur bénévole en général, et les organismes de première ligne en particulier, permettraient à ceux-ci de mieux servir leur clientèle, de mieux répondre aux exigences gouvernementales (responsabilisation et mesure des résultats) et d'améliorer la diffusion des informations.

Un appui fédéral accru pourrait permettre à la cellule de recherche évoquée ci-dessus de se développer. On pourrait, par exemple, étudier différents sujets comme l'impact du bénévolat sur la vie des bénéficiaires; parrainer des forums où bénévoles, universitaires et fonctionnaires auraient l'occasion de partager leurs connaissances; et chercher d'autres moyens de faire participer le secteur bénévole à la recherche documentaire et stratégique.

Les bailleurs de fonds insistent souvent sur l'évaluation des programmes, mais le secteur bénévole n'a pas les moyens de faire de telles évaluations; il arrive aussi qu'il ne sache tout simplement pas comment procéder. La recherche, combinée à une meilleure diffusion des résultats, apporterait des éléments de solution. Remarque : cette initiative devrait être conduite en concertation avec les instances chargées des intérêts provinciaux.

De plus, l'option devrait être reliée à la stratégie de sensibilisation et de mobilisation décrite plus haut. C'est aussi une option qui va de pair avec d'autres études et exercices de collecte de données, y compris le « compte satellite » permanent à Statistique Canada, l'Enquête nationale sur le don, le bénévolat et la participation, et les diverses recherches effectuées à l'instigation du secteur.

Gestion de l'information / Technologie de l'information (GI/TI)

Compétences en TI : programme spécial d'emploi-jeunesse

Il convient de renforcer la position du secteur bénévole dans la société du savoir. Consciente de ce besoin, la Table sur les moyens d'action propose un programme jeunesse.

Ce programme à trois volets (emploi; alternance études-travail; apprentissage) en technologie et en gestion de l'information aurait plusieurs objectifs : amener les jeunes et les organismes à développer de nouvelles compétences; renseigner les jeunes sur les possibilités de carrière dans le secteur bénévole; favoriser la meilleure circulation possible des informations grâce à la GI/TI.

Visant principalement les nouveaux diplômés en TI ou tous ceux qui ont des compétences dans ce domaine, l'initiative permettrait de mettre un bassin de jeunes talents à la disposition des organismes bénévoles, soit comme coordonnateurs de TI, soit comme formateurs du personnel le cas échéant. Et rien n'empêcherait le secteur privé de participer à ce projet. Une telle initiative pourrait être à l'origine d'une myriade de solutions créatrices pour les organismes du secteur bénévole.

Les programmes comme VolNet sont très précieux, au même titre que les dons de matériels informatiques et de logiciels. Toutefois, le secteur bénévole a besoin de personnes ayant les compétences et les connaissances nécessaires pour se servir de ces outils. L'initiative pourrait contribuer à répondre à ce besoin, mais il faudra trouver d'autres solutions pour la dotation et le financement permanents de postes de TI et prévoir des façons systématiques de former plus d'employés.

Le groupe de mise en œuvre jouerait un rôle d'encadrement par le biais d'un groupe de travail.

Technologie : logiciels et programmes Internet/Intranet

Il est possible d'accroître l'efficacité opérationnelle du secteur bénévole, en particulier son administration, en appliquant les technologies de pointe, en tirant profit de compétences disponibles, et, à l'occasion, en mettant au point des techniques propres au secteur bénévole. La Table propose donc de voir s'il serait opportun de développer un logiciel opérationnel modulable à l'intention du secteur bénévole en commandant une analyse des besoins et des coûts-avantages. Si les résultats de cette analyse sont concluants, le gouvernement fédéral pourrait être amené, idéalement, à cofinancer le développement et la distribution du logiciel.

Il faudrait que l'analyse coûts-avantages porte notamment sur les investissements actuels du secteur bénévole dans ce domaine. Les grandes organisations nationales commencent à investir une part importante de leurs recettes dans le développement de logiciels génériques ou privés, pour accroître leur efficience et réduire leurs coûts. Modulables, ces applications peuvent convenir à de petits organismes et être accessibles par le biais d'un intranet ou encore d'Internet. Certaines de ces applications seront partagées, mais quelques-unes resteront privées et appartiendront en propre à l'organisme.

L'analyse coûts-avantages révélera peut-être que ces investissements du secteur bénévole peuvent s'avérer aussi bénéfiques que ceux du secteur privé, notamment en techniques de pointe et en aérospatiale, et permettre à des technologies nouvelles de voir le jour. Les logiciels évoqués ici pourraient trouver d'autres usages encore, surtout si le secteur bénévole continue de s'engager sur la voie de la GI/TI avec des initiatives comme l'éventuel programme spécial d'emploi-jeunesse.

L'amélioration du cadre réglementaire

Introduction

Le cadre réglementaire canadien régissant le secteur bénévole doit équilibrer deux exigences impératives : maintenir la confiance du public à l'égard des organismes bénévoles et assurer à ceux-ci un milieu propice à leur épanouissement. Cette approche équilibrée, adoptée par la Charity Commission for England and Wales, pourra faciliter, à terme, le rapprochement entre le secteur bénévole canadien et le gouvernement fédéral en matière de réglementation.

Le cadre réglementaire canadien régissant le secteur bénévole doit équilibrer deux impératifs : maintenir la confiance du public à l'égard des organismes bénévoles et assurer à ceux-ci un milieu propice à leur épanouissement.

Tout cadre réglementaire est formé de trois composantes : le cadre législatif, les mécanismes institutionnels et l'administration de la réglementation. La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire [ci-après Table sur la réglementation] a examiné chacune de ces composantes afin d'en améliorer le fonctionnement. On verra que les solutions et les options envisagées recoupent souvent les trois aspects de la réglementation.

Toute mesure du gouvernement fédéral ayant des répercussions financières devra répondre aux critères de saine gestion : recourir à l'argent des contribuables est-il absolument nécessaire, et la cause mérite-elle plus qu'une autre le soutien des fonds publics?

Point de mire : les organismes de bienfaisance

La réglementation fédérale encadre les organismes de bienfaisance à plusieurs égards. La plupart des organismes sans but lucratif qui se constituent en société le font en vertu d'une loi provinciale. Cependant, une minorité d'entre eux recourent à la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* ou à d'autres lois fédérales.

Généralement, les organismes sans but lucratif sont exonérés d'impôt, mais ils peuvent aussi demander à Revenu Canada le statut d'organisme de bienfaisance enregistré aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Si un organisme obtient ce statut, il peut remettre à ses donateurs des reçus pour déduction d'impôt.

Il n'est pas facile de définir ce qu'est un organisme de bienfaisance susceptible d'être enregistré comme tel en vertu de la *Loi sur l'impôt sur le revenu*. La *Loi* est muette à ce sujet. Pour obtenir l'enregistrement, un organisme doit exercer des activités sanctionnées par quatre cents ans de common law. Les membres de la Table sur la réglementation croient qu'il faudrait clarifier cette question; c'est une tâche que le gouvernement pourrait entreprendre avec le secteur bénévole.

Un organisme de bienfaisance enregistré est requis de produire une déclaration annuelle (dont la majeure partie est publique) montrant qu'il respecte les principes de la common law et certaines exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ce qui comprend des limites à son pouvoir de dépenser, comme le contingentement des déboursés. En vertu de ce principe, 80 % des revenus tirés de dons doivent servir à la bienfaisance. Un organisme de bienfaisance doit également respecter les règles concernant les activités politiques. (Les organismes sans but lucratif qui n'ont pas le statut d'organisme de bienfaisance doivent produire une déclaration de revenu confidentielle s'ils atteignent un certain seuil de revenu ou d'actif.)

Revenu Canada peut procéder à la vérification des états financiers d'un organisme de bienfaisance et examiner ses objectifs et ses activités. En cas de non-conformité, son statut peut être révoqué.

Quoique le cadre réglementaire s'applique habituellement au secteur bénévole en général, ce chapitre est surtout axé sur les organismes de bienfaisance, ceux-ci étant assujettis à une plus vaste réglementation.

Pourquoi modifier le cadre réglementaire?

Être transparent, c'est informer, rendre des comptes, répondre aux demandes d'information et gérer ses affaires de manière ouverte et compréhensible.

La modification du cadre réglementaire vise à favoriser le développement et le maintien d'un secteur bénévole florissant et productif. Il y a cinq grandes raisons pour lesquelles ce changement est requis.

1 Manque de transparence du processus d'enregistrement

Être transparent, c'est informer, rendre des comptes, répondre aux demandes d'information et gérer ses affaires de manière ouverte et compréhensible. Il ne saurait y avoir responsabilisation sans transparence.

On trouve l'actuel système d'enregistrement complexe et difficile à comprendre. En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les demandes d'enregistrement et l'examen de ces demandes par Revenu Canada demeurent confidentiels. Il n'y a ni avis publics ni audiences possibles, et la *Loi* interdit à la Division des organismes de charité de publier les motifs de rejet d'une demande. Par conséquent, on ne sait pas si ces motifs pourraient être invoqués dans d'autres cas, ni de quelle façon la common law influence l'admissibilité au statut d'organisme de bienfaisance. Une plus grande transparence est donc requise pour guider d'autres organismes qui souhaiteraient obtenir ce statut.

Il faut clarifier les règles. Ce que le public croit permis diffère de ce qui est effectivement permis.

2 Conformité : clarté, soutien, sanctions et appels

Il faut clarifier les règles. Ce que le public croit permis diffère de ce qui est effectivement permis. Les règles d'admissibilité à l'enregistrement manquent de clarté, tout comme les nombreuses règles de conformité.

Il faut aussi faire davantage pour aider les organismes de bienfaisance à se conformer à la loi. Actuellement, lorsqu'un organisme déroge à la loi, l'organe de réglementation n'a aucune autre option que la solution extrême, soit la révocation de son statut.

De plus, il n'est pas facile de contester des décisions administratives (enregistrement ou révocation d'un organisme). Actuellement, la Cour d'appel fédérale est le seul recours possible. Il coûte cher. Enfin, la jurisprudence est trop limitée pour guider adéquatement l'instance de réglementation et le secteur bénévole.

3 Appui aux autres organismes voués au bien public

Compte tenu du faible nombre d'appels entendus par les tribunaux, le droit n'a guère pu évoluer. Bien que, chaque année, quelque 4 000 nouveaux organismes obtiennent l'enregistrement, certains types d'organismes qui se consacrent au bien public continuent de se le voir refuser, même si les canadiens pourraient être plus conciliants.

4 Information publique

Très peu de renseignements sur le secteur bénévole sont accessibles au public, d'où le manque de transparence du secteur et l'accès inéquitable au statut d'organisme de bienfaisance. De plus, l'information disponible manque de cohérence, a été recueillie à d'autres fins ou est de portée trop étroite.

Si l'accès à l'information est un objectif important, certains renseignements, selon les membres de la Table, doivent demeurer confidentiels, notamment les plaintes ou les vérifications, pour lesquelles une certaine discrétion est de rigueur.

5 Totalité des organismes sans but lucratif

Certaines questions concernent à la fois les organismes de bienfaisance enregistrés et ceux qui ne le sont pas (deux composantes du secteur bénévole). Par exemple, il faut assurer de meilleurs rapports publics afin d'accroître la responsabilisation du secteur.

Les membres de la Table reconnaissent toutefois qu'au-delà des considérations fiscales, on tombe rapidement dans les questions de compétence provinciale. C'est pourquoi l'examen du cadre réglementaire fédéral met davantage l'accent sur les organismes de bienfaisance.

Les questions de réglementation

La Table a identifié plusieurs questions en vue d'améliorer le cadre réglementaire, et elle en a établi les priorités. Les priorités absolues sont les suivantes :

- **Les mécanismes institutionnels** : Avons-nous besoin de nouveaux mécanismes? Sous-thèmes : le processus d'enregistrement; le règlement des différends et les appels; la conformité, y compris les sanctions intermédiaires; l'information publique; la confiance du public.

- **L'éducation du public, action sociale et activité politique** : Quelles sont les frontières? Question connexe : quelle est la pertinence de la règle des 10 % pour les organismes de bienfaisance, comparativement au traitement du lobbyisme pour d'autres groupes?
- **La publication de rapports** : il s'agit d'exigences imposées aux organismes de bienfaisance et aux organismes bénévoles sans but lucratif : sont-elles efficaces? sont-elles trop lourdes?
- **Le financement** : en particulier les avantages et les inconvénients de l'aide fiscale et des diverses formes d'aide financière directe; le qui, le pourquoi et la portée du financement direct; le chevauchement de l'aide fiscale et du financement direct.

Les membres de la Table ont soulevé deux autres questions urgentes qui appellent un examen plus approfondi :

- **La responsabilité** des administrateurs et des organismes bénévoles : Faut-il restreindre cette responsabilité pour ne pas dissuader les gens de faire du bénévolat? Faut-il codifier les normes de diligence et de loyauté? Les questions comme l'assurance et l'indemnisation nécessitent aussi un examen plus poussé.
- **Activités commerciales complémentaires** des organisations de bienfaisance : Il faut clarifier les règles.

Les questions suivantes, selon les membres de la Table, sont moins prioritaires que les questions précédentes. Elles pourraient tout de même faire l'objet d'une étude par le Groupe de mise en œuvre, puisqu'elles n'ont pas encore été examinées.

- **Les pratiques exemplaires, le code d'éthique et la collecte de fonds** : Ces questions devraient-elles être assujetties à l'autoréglementation ou à la législation, ou à une combinaison des deux?
- **Les universités et les hôpitaux** devraient-ils être réglementés en tant qu'organismes de bienfaisance?
- **Le manque de coordination** entre les mesures de conformité provinciales et leur incidence sur le statut d'organisme enregistré accordé par Revenu Canada.
- **Les questions opérationnelles**, notamment : définition des dépenses admissibles au contingentement des déboursés; définitions comptables; divulgation par les entrepreneurs privés faisant concurrence aux organismes de bienfaisance; diverses questions relatives aux dons de bienfaisance; restrictions sur les activités à l'étranger; portée et impact des critères de résidence; imposition ou non de droits d'enregistrement.
- **L'examen général du registre** des organismes de bienfaisance : Faut-il éliminer les organisations désuètes ou celles qui n'agissent plus comme organisme de bienfaisance?
- **La réforme du droit organisationnel** : Est-il souhaitable, pertinent ou urgent d'avoir un cadre juridique commun pour les organismes sans but lucratif; le rapport entre les lois fédérales et les lois provinciales; les conflits entre le droit organisationnel et le droit des organismes de bienfaisance/droit en equity.

La modification de la réglementation : options

Changement législatif

Accès à l'information

Une grande part des renseignements que les organismes de bienfaisance déclarent à Revenu Canada chaque année échappe aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant la confidentialité, et peut donc être rendue publique. Depuis 1998, des renseignements supplémentaires peuvent être dévoilés, notamment les demandes d'enregistrement des organismes de bienfaisance, les documents organisationnels, les avis d'acceptation, et les motifs de révocation.

Toutefois, les demandes d'enregistrement rejetées et les motifs de refus du ministère ne peuvent pas être rendus publics.

Le fait qu'une information accrue puisse contribuer à créer un climat favorable au secteur bénévole a été noté par les membres de la Table sur les moyens d'action (lorsqu'ils ont proposé de tenir un registre exhaustif des contributions du secteur bénévole à la société) et par ceux de la Table sur les nouvelles relations (lorsqu'ils ont fait leurs propositions sur la rédaction de rapports au Parlement).

Le fait qu'une information accrue puisse contribuer à créer un climat favorable au secteur bénévole a été noté par la Table sur les moyens d'action et par la Table sur la relation.

Aspect également important, la non-communication des renseignements empêche les organismes de comprendre clairement les règles de l'enregistrement, ainsi que la common law. Les groupes doivent être mieux informés au sujet du processus et de ce qu'il permet. Par ailleurs, la non-divulgation fait en sorte que les instances décisionnelles n'ont pas à répondre de leurs décisions.

Afin de pallier ces lacunes, la Table propose que l'on examine l'option suivante : sous réserve des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*, que la divulgation des renseignements sur l'enregistrement (en particulier les demandes d'enregistrement, y compris les objectifs et les activités proposés, et les motifs de décision) soit permise en vertu la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et par le fait même, que ces renseignements soient rendus publics.

Une telle suggestion présente deux inconvénients apparents : la possibilité qu'intervienne un tiers à la suite de l'ouverture du processus, et le risque d'exercice de pressions politiques. Les membres de la Table estiment que le risque de pressions est contrôlé, car l'admissibilité reste fondée sur une analyse objective de la loi et des détails de la demande. Quant à l'intervention d'un tiers, toute information fournie pourrait en fait constituer un élément positif. À l'avenir, on pourrait tenir des audiences sur le bien-fondé d'une demande particulièrement controversée.

Il est à noter, toutefois, que certains renseignements sur les organismes de bienfaisance enregistrés qui sont connus de Revenu Canada ne doivent pas être forcément dévoilés. Par exemple, il se peut qu'une vérification ne soit qu'un exercice de routine. Or, révéler cette simple mesure pourrait donner l'impression que l'organisme est sous enquête. De même, un organisme peut être l'objet de plaintes non fondées, et la communication de tels renseignements pourrait ternir sa réputation et nuire à la conduite de ses activités.

L'action sociale

Ce qu'on entend par action sociale

L'action sociale, en termes généraux, se définit comme l'art de communiquer des informations visant à influencer l'opinion et le comportement des individus, les agissements d'une organisation, le droit ou les réglementations publiques. Bien que l'action sociale ne soit que le moyen d'arriver à ces fins, le bien public qui en découle doit absolument être pris en compte.

On pense communément que l'action sociale, en tant que manifestation de la liberté d'expression, est un aspect essentiel de la démocratie et que, par conséquent, elle est en soi avantageuse pour la population.

L'action sociale est souvent associée aux activités visant des fins éducatives ou de communication, mais elle peut aussi être décrite comme une activité politique. On pense communément que l'action sociale, en tant que manifestation de la liberté d'expression, est un aspect essentiel de la démocratie et que, par conséquent, elle est en soi avantageuse pour la population.

Le problème

Au regard de l'action sociale, les organismes de bienfaisance sont actuellement assujettis à un régime réglementaire qui découle :

- de la jurisprudence sur la démarcation entre les activités de bienfaisance permises et les activités politiques inadmissibles, et entre la communication et la promotion d'un point de vue;
- de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de ses dispositions limitant les activités politiques des organismes de bienfaisance;
- de la façon spécifique dont Revenu Canada interprète les dispositions de la *Loi*.

En général, les règles peuvent se résumer comme suit :

- communiquer ne doit pas servir à promouvoir un point de vue ou une orientation politique, ni à persuader, endoctriner ou faire de la propagande;
- la raison d'être d'un organisme de bienfaisance ne doit pas être de nature politique;
- un organisme de bienfaisance peut réserver une part de ses ressources à des activités politiques, dans la mesure où :
  - elles sont non partisanes;
  - elles demeurent accessoires à ses objectifs;
  - la majorité de ses ressources (90 %) est consacrée à des activités de bienfaisance.

(Nota : Dans le présent contexte, on entend par activités politiques les efforts visant à influencer l'opinion publique, à modifier des lois, à réorienter les principes directeurs ou l'opinion publique. Il y a plusieurs types d'activité politique : s'adresser à un comité de la Chambre des communes, téléphoner à un ministre ou à un haut fonctionnaire, faire circuler une pétition, organiser une démonstration publique ou un boycottage, publier des prospectus ou faire paraître des annonces dans les médias pour propager une idéologie politique, religieuse, etc.)

Il est important de souligner qu'étant donné qu'un organisme de bienfaisance ne peut pas être enregistré aux fins d'activités jugées politiques par les tribunaux, et que certains types et un certain nombre d'activités politiques sont permis, l'important est de savoir si l'action sociale en question est une forme d'activité politique. Car dans la négative, cette action pourrait être tout à fait admissible, soit comme raison d'être, soit comme activité. Malheureusement, la loi ne précise pas ce qui constitue une activité politique.

Les solutions possibles

L'une des options qui ont fait l'objet de discussions est la modification possible de l'article 149 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour autoriser l'action sociale dans certains cas. À cette fin, la *Loi* pourrait préciser que les organismes de bienfaisance peuvent exercer des activités politiques et s'adonner à d'autres types d'action sociale, dans la mesure où :

a) ces activités sont liées aux objectifs de l'organisme, et qu'elles peuvent favoriser l'atteinte de ces objectifs;
b) ces activités :
   i) ne sont pas partisanes;
   ii) n'engendreront pas de propos ou d'actions condamnés par la loi;
   iii) n'outrepassent pas les pouvoirs des administrateurs de l'organisme;
   iv) ne sont pas fondées sur des renseignements que l'organisme sait (ou devrait savoir) faux ou trompeurs;
   v) sont basées sur des faits et sur des arguments pondérés.

Les membres de la Table ne voient pour ainsi dire aucun mérite au plafonnement de l'action sociale, que ce soit par une loi ou par une politique ministérielle, tout en soulignant que ce type d'activité ne doit pas devenir prédominant. Ils croient néanmoins que la limite actuelle de 10 % est trop restreinte.

Par conséquent, la Table sur la réglementation propose d'atténuer substantiellement la règle des 10 %, selon laquelle toutes ou presque toutes les ressources d'un organisme de bienfaisance doivent être consacrées à des activités de bienfaisance — ce qui a été interprété comme une interdiction pour les organismes de bienfaisance de consacrer plus de 10 % de leurs ressources à des activités politiques — dans la mesure où l'action sociale ne prédomine pas sur les autres types d'activité.

Les organismes sans but lucratif n'ayant pas le statut d'organisme de bienfaisance enregistré

À l'exemple des organismes de bienfaisance enregistrés, certains organismes voués au bien public pratiquent à divers degrés l'action sociale. D'autres organismes sans but lucratif travaillent principalement à promouvoir des intérêts privés ou l'intérêt de leurs membres.

Dans le milieu des affaires, les coûts engendrés par l'action sociale (lobbying) sont généralement traités comme une dépense partiellement déductible de l'impôt sur les sociétés, ce qui peut réduire de façon appréciable le coût net de telles activités. Afin de compenser les coûts nets dans le secteur bénévole, qui sont plus élevés, la Table propose que les activités d'action sociale de certains types d'organisme n'ayant pas encore le statut d'organisme de bienfaisance enregistré bénéficient d'un soutien public plus important qu'actuellement.

La Table propose aussi que, pour être admissible à un soutien public, un groupe doit d'abord être un organisme sans but lucratif et ne pas avoir comme principal objectif la promotion de l'intérêt de ses membres.

Les membres de cette Table ont indiqué que, selon les circonstances, le soutien public pourrait se traduire par un financement direct ou par des avantages fiscaux (ou les deux). Ils se sont toutefois abstenus de recommander spécifiquement l'une ou l'autre option.

Ils suggèrent que l'on considère la possibilité suivante : que certains types d'organismes voués au bien public qui pratiquent en totalité ou en partie l'action sociale et qui ne sont pas admissibles au statut d'organisme de bienfaisance enregistré, puissent en principe obtenir le statut d'« organisme réputé de bienfaisance » et bénéficier des même avantages fiscaux.

On trouvera ci-après quelques propositions relatives à cette suggestion.

Les membres de la Table sont d'avis que les organismes bénévoles :

a) qui sont des organismes sans but lucratif et qui n'existent pas principalement pour promouvoir l'intérêt personnel de leurs membres,
b) et dont les activités correspondent à celles qui sont décrites à la partie b) de la page 51, devraient avoir droit à davantage de soutien public. En outre, un appui par le biais du régime fiscal devrait être accessible à un plus grand nombre.

On croit que les canadiens appuieraient majoritairement l'idée d'accroître les avantages fiscaux aux groupes qui respectent ces deux critères et qui font la promotion notamment :

- de la tolérance et de la bonne entente interculturelle;
- des conventions internationales auxquelles souscrit le Canada;
- de la tolérance et de la bonne entente internationale;
- de la culture, de la langue et de l'héritage des canadiens d'origine étrangère;

- des questions environnementales et du développement durable;
- du bénévolat et des activités philanthropiques.

Cette liste donne un aperçu des activités qui pourraient être ajoutées à l'alinéa 118.8(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. On peut supposer que, à l'instar des partis politiques, les groupes sans vocation de bienfaisance qui pratiquent l'action sociale pourraient être avoir droit à une aide fiscale différente de celle accordée aux organismes de bienfaisance enregistrés.

Il y une autre question qui mérite d'être examinée : devrait-on, oui ou non, définir périodiquement par une loi ou un règlement ce qui contribue au bien public, peut-être avec l'aide d'un comité mixte du Parlement, tel que proposé par la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole?

Les groupes qui exercent de telles activités et qui répondent aux critères mentionnés plus haut pourraient obtenir le statut d'organisme réputé de bienfaisance, à l'exemple des organismes de services nationaux dans le domaine des arts et des associations canadiennes enregistrées de sport amateur (ACESA). Les ACESA ne font l'objet d'à peu près aucune surveillance réglementaire, ce qui est de toute évidence une anomalie. Par conséquent, la Table sur la réglementation recommande que l'on étudie la possibilité suivante : que les organismes réputés de bienfaisance, actuels et futurs, soient assujettis à la même surveillance réglementaire que les organismes de bienfaisance enregistrés, aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Responsabilité des administrateurs

La responsabilité trop lourde des administrateurs peut dissuader les bénévoles de faire partie des conseils d'administration. Il peut s'agir, entre autres, de difficultés au moment d'obtenir une assurance-responsabilité, de la codification des normes de diligence et de loyauté, ou du fait que la responsabilité s'étend au-delà de la durée du mandat.

De même, la décision de la Cour suprême (17 juin 1999) dans l'affaire *Bazley c. Curry* concernant la responsabilité civile, a renforcé les appréhensions des administrateurs de certains organismes bénévoles, en particulier ceux qui œuvrent auprès de populations vulnérables.

Quoique la responsabilité des administrateurs soit une question qui relève surtout des provinces, le gouvernement fédéral aurait la possibilité d'agir seul dans ses domaines de compétence et d'assumer un rôle de leader éclairé dans tout ce qui concerne la responsabilité en général.

La Table a proposé de demander à Industrie Canada de procéder d'urgence à une analyse critique de cette question. L'analyse pourrait comprendre une définition claire du problème et des objectifs, ainsi qu'un plan d'action pour apporter les correctifs nécessaires. Les provinces, ainsi que d'autres groupes comme la Commission de réforme du droit du Canada et la Conférence de l'uniformisation des lois du Canada, pourraient être invitées à y participer (par le biais de mécanismes fédéraux/provinciaux appropriés).

Changements institutionnels

Étant donné la nécessité d'améliorer le cadre réglementaire auquel le secteur bénévole est assujetti, la Table sur la réglementation a conçu trois modèles possibles pour l'encadrement du secteur :

Modèle A : un élargissement de la Division des organismes de charité (DOC) de Revenu Canada.

Modèle B : une agence quelque peu semblable à celle proposée par la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole (groupe Broadbent).

Modèle C : une commission inspirée de la Charity Commission for England and Wales.

Voici un aperçu des trois modèles et de leurs principales caractéristiques. Tel qu'on envisage les choses en ce moment, il s'agirait dans les trois cas d'un organisme fédéral. Il serait cependant possible de concevoir une formule permettant l'adhésion des provinces ou un autre type de coordination avec les instances provinciales.

Modèle A : élargissement de la Division des organismes de charité (DOC)

La DOC continuerait d'administrer le volet organismes de bienfaisance de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Son mandat serait toutefois élargi : la Division serait chargée de faciliter l'accès du public à l'information concernant les organismes de bienfaisance et elle aiderait les organismes à se faire enregistrer et à se conformer à la loi.

La Division serait secondée par un comité composé de personnes connaissant bien les organismes de bienfaisance et la loi, qui la conseillerait sur tous les aspects de son mandat élargi. De plus, les organismes seraient habilités à demander à Revenu Canada de procéder à un examen administratif des décisions de la DOC.

Modèle B : agence

Les fonctions d'une agence et celles de la DOC seraient complémentaires. Cette dernière resterait l'organe décisionnel, mais l'agence, qui serait plus autonome que le comité consultatif du modèle A, formulerait des recommandations sur des cas difficiles, fournirait des conseils en matière d'orientation, et aiderait les organismes à se conformer aux règlements.

De plus, l'agence exercerait diverses fonctions de soutien à l'intention des organismes de bienfaisance, et fournirait des renseignements au public. Cette perspective fait directement écho à l'idée avancée par la Table sur les nouvelles relations, de créer une agence pour favoriser l'épanouissement des relations entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole.

Modèle C : commission

Une commission quasi judiciaire assumerait la plupart des fonctions actuellement exercées par la DOC. D'une part, elle donnerait au secteur bénévole des avis décisifs et elle entendrait les appels des organismes qui désirent contester une décision de son registraire. D'autre part, elle remplirait certaines fonctions de soutien similaires à celles de l'agence du modèle **B**.

Hypothèses communes aux trois modèles

La Table suppose que les conditions suivantes s'appliqueraient aux trois modèles :

- Le processus d'appel serait réformé. Les trois modèles tiennent compte de la nécessité d'avoir des examens administratifs, quasi judiciaires et judiciaires, de faciliter l'accès aux mécanismes d'appel et de permettre aux arbitres d'acquérir une plus grande expérience. Cela pourrait guider le secteur bénévole, ainsi que les personnes appelées à régir ce domaine très complexe du droit.
- Les restrictions touchant la confidentialité du processus d'enregistrement seraient allégées.
- Toute institution créée pour encadrer le secteur bénévole aurait des ressources et une compétence (connaissances, autorités, etc.) suffisantes pour formuler des règlements, sensibiliser les publics et communiquer avec eux.
- On ferait de plus grands efforts pour s'assurer que les organismes se conforment aux règlements, notamment en établissant des sanctions intermédiaires.

Autoréglementation

En tant que réponse partielle au changement souhaité, l'autoréglementation présente un intérêt certain. Toutefois, il ne faudrait pas que ce type de mesure alourdisse le système.

L'incidence d'une autoréglementation accrue est semblable pour chacun des modèles.

Évaluation des modèles

On a tenté de voir dans quelle mesure chacun des modèles permettait de véhiculer les changements souhaités et respectait un certain nombre de critères :

- possibilité de mieux informer la population au sujet du secteur bénévole;
- possibilité de toucher les organismes sans vocation de bienfaisance;
- possibilité de participation pour les provinces;
- compatibilité de la fonction soutien ou épanouissement avec les autres fonctions de l'organisme;
- répercussions sur la réglementation;
- indépendance à l'égard du gouvernement et du secteur bénévole;
- possibilité d'accroître la confiance du secteur bénévole et du public;
- possibilité pour le gouvernement de contrôler les coûts.

Le tableau de la page 57 montre comment chaque modèle se compare à l'égard des critères ci-dessus. Il convient de signaler les points suivants :

- Les hypothèses concernant la réforme du processus d'appel, l'allégement des restrictions sur la confidentialité et un plus grand soutien à la conformité présupposent que **tous** les modèles donneraient lieu à une transparence accrue de l'enregistrement, à des efforts plus soutenus pour favoriser la conformité (y compris l'adoption de sanctions intermédiaires) et à un processus d'appel plus accessible. Tous les modèles permettraient des audiences en cas de litige.
- Comparativement à la situation actuelle, tous les modèles favoriseraient, jusqu'à un certain point, les objectifs d'habilitation et de responsabilisation que justifie le cadre réglementaire.
- En ce qui concerne plusieurs autres critères (meilleure information du public, confiance accrue au sein du secteur bénévole, les différences s'accentuent d'un modèle à l'autre, le modèle **C** étant peut-être le plus en mesure de garantir la confiance du public. Tous les modèles respectent ces critères à des degrés divers.
- La capacité de s'adapter aux intérêts provinciaux varierait d'un modèle à l'autre, et il est difficile pour l'instant de déterminer quel modèle serait le plus satisfaisant à cet égard.
- La possibilité de considérer les organismes sans vocation de bienfaisance est probablement plus grande avec les modèles **B** et **C**. L'agence du modèle **B** aurait peut-être plus de latitude pour établir des partenariats avec le secteur bénévole et faciliter son épanouissement. Quant à la commission du modèle **C**, ce serait probablement l'instance la plus indépendante du gouvernement et du secteur bénévole, ce qui pourrait la placer dans une position idéale pour intégrer à fond les fonctions conformité et épanouissement.

La Table sur la réglementation n'a pas cherché à atteindre un consensus sur le meilleur modèle, mais ceux de ses membres qui proviennent du secteur bévénole étaient nettement favorables à l'idée de retirer à Revenu Canada sa fonction de surveillance. Les participants trouvaient qu'il était préférable d'avoir une surveillance intégrée plutôt qu'une division des responsabilités. Ils étaient sensibles à toutes les possibilités qu'offrait une agence sur le plan de l'épanouissement et des accords de partenariats avec d'autres intervenants. Tout compte fait, les membres de la Table qui proviennent du secteur bénévole favorisaient le modèle C alors que les représentants gouvernementaux considéraient qu'ils n'avaient pas de préférence pour un modèle ou pour l'autre.

La Table ne s'est pas attardée à examiner la question des organismes sans vocation de bienfaisance. Mais, quel que soit le modèle choisi, elle est toutefois d'avis que ces organismes devraient être assujettis à la même surveillance que les organismes de bienfaisance enregistrés, et qu'une intégration des mécanismes de surveillance serait souhaitable.

D'autres questions doivent encore être explorées en ce qui concerne la modification du cadre institutionnel. Il faut notamment se pencher sur la réglementation des organismes sans vocation de bienfaisance et sur des questions de régie comme la création et la composition d'un nouvel organisme consultatif ou de surveillance.

Évaluation des modèles

Objectif/Critère	A : DOC élargie	B : agence	C : commission
Public mieux renseigné au sujet du secteur.	Un site Web et d'autres mesures pourraient améliorer la situation.	Le programme pourrait être plus vigoureux qu'avec **A**.	Pareil à **B**.
Possibilité de toucher les organismes sans vocation de bienfaisance.	Statu quo.	Oui, mais facultatif. L'agence offrirait une interface plus acceptable que la DOC.	Oui, en raison des obligations statutaires; autrement, facultatif. La commission offrirait une interface plus acceptable que la DOC.
Participation des provinces, y compris pour une éventuelle coordination de la réglementation.	Des représentants provinciaux siègent au conseil de la nouvelle Agence canadienne des douanes et du revenu.	Plus propice à la participation des provinces dans le cadre de partenariats.	Des structures pourraient être établies pour permettre un apport provincial plus centré sur le secteur bienfaisance/bénévolat.
Compatibilité avec une fonction de soutien et d'épanouissement.	En définitive, Revenu Canada continue d'être le gendarme.	Une agence permettrait une telle compatibilité.	Les fonctions réglementation et soutien peuvent coexister, mais l'épanouissement aurait moins sa place qu'avec **B**.
Réglementation : - coût de la conformité; - efficience/dédoublement.	Statu quo (voir suggestion page 58 concernant les avantages d'un formulaire abrégé).	Le fardeau pourrait être allégé par suite des mesures préventives et de l'aide fournie à ceux qui demandent l'enregistrement ou soumettent des déclarations.	Il faudra s'assurer que la commission n'augmente pas le fardeau de la réglementation.
Degré d'indépendance à l'égard du gouvernement et du secteur bénévole (y compris clarté des rôles).	Comme maintenant, sauf pour ce qui concerne le comité consultatif.	L'agence serait l'amie du secteur bénévole. Elle aurait aussi des liens étroits avec Revenu Canada.	Une commission serait plus indépendante du gouvernement et du secteur bénévole qu'avec **A** ou **B**.
Confiance accrue du secteur bénévole dans l'organe de réglementation, p. ex. - relation positive; - respect de la confidentialité; - objectivité des appels.	Relation plus positive qu'à l'heure actuelle.	Relation plus positive qu'avec A pour peu que l'agence soit capable de bien représenter les intérêts du secteur bénévole.	Peut-être mieux encore qu'avec **A** et **B** (relation positive, conseils objectifs et confidentiels, processus d'appel indépendant).
Confiance accrue du public.	Plus qu'à l'heure actuelle.	Rôle peut-être difficile à comprendre pour le grand public.	Pareil à **A**.
Contrôle des coûts par le gouvernement.	Le gouvernement garde le contrôle.	Le gouvernement garde le contrôle, mais l'agence, par ses recommandations sur l'enregistrement, la révocation et les orientations, aurait quand même une influence latérale.	En scrutant la common law et les définitions statutaires, la commission pourrait conclure que des interprétations plus étroites ou plus larges s'imposent, d'où une possible expansion de l'admissibilité.

Changements administratifs

Modification des exigences de rapport

À l'heure actuelle au Canada, les organismes de bienfaisance ayant des revenus de 30 000 $ ou moins et qui ne sont pas des fondations n'ont pas à remplir les 13 pages de la déclaration d'impôt. En effet, ils peuvent condenser les renseignements requis sur quatre pages. La Table sur la réglementation propose que tous les organismes de bienfaisance ayant des revenus inférieurs à 100 000 $ soient autorisés le plus tôt possible à remettre une déclaration abrégée.

Il faudrait cependant s'assurer qu'aucune donnée administrative essentielle ne soit ainsi perdue pour Revenu Canada, Statistique Canada ou d'autres chercheurs.

De plus, Revenu Canada pourrait déterminer si le formulaire abrégé ne suffirait pas pour un autre segment du secteur bénévole, voire pour la totalité des organismes restants (37 %), c'est-à-dire ceux qui ont des revenus supérieurs à 100 000 $. Il faudrait peut-être concevoir un formulaire séparé pour les fondations.

Le formulaire abrégé pourrait comporter simplement les renseignements les plus utiles au public; un test pourrait aider à déterminer les préférences à cet égard.

La réflexion n'est pas terminée en ce qui concerne les rapports à exiger des organismes sans but lucratif qui ne sont pas des organismes de bienfaisance enregistrés.

Conformité et sanctions intermédiaires

La conformité s'obtient par l'éducation et par l'application de mécanismes appropriés. La seule sanction qui existe à l'heure actuelle est la révocation de l'enregistrement. La Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole et la Commission de réforme du droit de l'Ontario trouvent ce régime excessif.

La révocation est une sanction beaucoup trop radicale quand on considère la variété d'infractions qui peuvent être commises, depuis le simple retard à produire une déclaration jusqu'à la fraude. En fait, les infractions les plus courantes — retards et erreurs dans les déclarations — sont en corrélation avec la taille ou les moyens de l'organisme.

Le programme de conformité de Revenu Canada est conçu d'abord pour éduquer les organismes de bienfaisance, et pour leur offrir la chance de corriger les anomalies. La Table sur la réglementation trouve que la révocation ne devrait plus être la seule sanction applicable et propose donc des sanctions intermédiaires.

La question doit encore être étudiée à fond, mais la Table sur la réglementation suggère les pistes de réflexion suivantes :

- Les amendes ne devraient être imposées que dans les cas où un gain pécuniaire illégitime a été réalisé par un donateur ou un organisme de bienfaisance. Par exemple, il ne devrait pas y avoir de sanction pécuniaire pour un organisme qui remet une déclaration en retard ou dont les recettes n'ont pas servi à des fins de bienfaisance dans la proportion exigée.
- Un régime comportant des mesures plus claires, plus officielles (p. ex. émission d'ordonnances) et plus prévisibles contribuerait à la conformité. Par exemple, il pourrait y avoir des ordonnances administratives pour suspendre les privilèges fiscaux des organismes. D'autres solutions sont possibles, tel le recours à une promesse de redressement.
- La suspension des privilèges fiscaux — c'est-à-dire la révocation du droit d'émettre des reçus pour des montants déductibles d'impôt — est une sanction qui relève nettement des attributions du gouvernement fédéral et qui n'amène pas celui-ci à encaisser indirectement des dons de charité.
- La publicité constitue la sanction la plus puissante. Il faut donc y avoir recours avec circonspection. Par exemple, on pourrait prévoir un processus de publication combiné avec l'émission d'ordonnances ou d'avis d'intention. On pourrait publier les annulations d'ordonnance ou d'avis d'intention, pour montrer que les organismes qui apportent les correctifs nécessaires retrouvent leur statut.
- Des processus de résolution des différends devraient être disponibles au besoin :
  - si une infraction n'est pas contestée mais est attribuable à l'ignorance, le mécanisme pourrait faciliter la discussion et déboucher sur une meilleure information;
  - si une infraction est contestée, il pourrait y avoir une variété de mécanismes autres que le recours aux tribunaux; les différends concernant les activités sans rapport avec la bienfaisance et les activités politiques se prêteraient particulièrement bien à de tels mécanismes.
- La création de sanctions intermédiaires doit s'accompagner d'un processus d'appel. C'est le type de délit qui déterminerait s'il y a lieu d'utiliser le même processus d'appel que pour les refus ou les révocations de statut.

La Table sur la réglementation est d'avis qu'il faudrait explorer plus à fond les options explorées ci-dessus et procéder ensuite à de vastes consultations.

Redéfinir les activités commerciales permises

La *Loi de l'impôt sur le revenu* interdit aux organismes de bienfaisance de se livrer à des « activités commerciales non complémentaires ». On entend généralement par là que les organismes ne peuvent se livrer à des activités commerciales qui ne sont pas liées à leurs objectifs de base ou qui ne favorisent pas l'atteinte de ces objectifs.

Il peut être difficile, cependant, de faire la distinction entre des activités de bienfaisance et des activités commerciales (comme dans le cas des organismes offrant

des programmes de conditionnement physique). En outre, l'amputation du financement gouvernemental a incité beaucoup d'organismes de bienfaisance et d'autres organismes bénévoles à se livrer à des activités commerciales.

On observe des tensions entre le secteur privé et le secteur bénévole pour ce qui est de la prestation de services dans des domaines comme la recherche scientifique, les soins à domicile, la garde d'enfants et les clubs de santé. On se demande notamment si la concurrence est loyale et si l'intégrité du système fiscal est maintenue.

Des travaux sont en cours, dans différents secteurs, pour trouver des éléments de solution au problème des activités commerciales complémentaires. Les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques ont récemment produit une très bonne étude qui a reçu l'appui de la Fondation Trillium. En mai 1999, la Fondation Muttart, Revenu Canada et le Centre canadien de philanthropie ont parrainé un atelier pour explorer un avant-projet de principes et de directives pour Revenu Canada. Voici deux de ces principes :

- les organismes de bienfaisance devraient être autorisés à se livrer à des activités commerciales qui sont compatibles avec leur mission, leurs valeurs et leurs objectifs;
- les organismes de bienfaisance devraient être autorisés à se livrer à des activités commerciales non complémentaires jusqu'à concurrence d'un maximum préétabli.

La Fondation s'apprête à commander une étude sur l'envergure des activités commerciales des organismes de bienfaisance et sur les attitudes du public à ce sujet. De plus, Revenu Canada est censé terminer bientôt le texte d'une nouvelle directive, et le Ministère continuera le processus entrepris par la Fondation Muttart, ainsi que par d'autres initiatives connexes.

Financement : Analyse préliminaire

À partir des données disponibles, la Table sur la réglementation a voulu faire une analyse préliminaire des véhicules de financement pour qu'on franchisse au moins une première étape dans la résolution de questions fort complexes : qui reçoit du financement? quel type de financement? à quelles fins?

Il ressort de cette analyse que le secteur bénévole dépend de plusieurs formes d'aide gouvernementale pour arriver à combler ses besoins financiers. Il y a notamment l'aide fiscale, les subventions de contrepartie, le financement de base, les contributions et les contrats.

Voici quelques observations qui pourront servir de point de départ à des travaux ultérieurs sur le financement octroyé par le gouvernement au secteur bénévole. Nous n'avons pas de conclusion définitive pour l'instant en ce qui concerne les formules de financement appropriées. Les trois Tables sont d'accord avec l'idée de poursuivre l'étude de cette question par le truchement d'un groupe de travail qui sera établi par le groupe de mise en œuvre.

Dans l'optique du secteur bénévole :

- L'**aide fiscale** a ceci de bon que les ressources sont canalisées vers les domaines qui préoccupent le plus le public. Cela peut désavantager les organismes qui défendent des causes importantes mais moins populaires.
- Les **subventions de contrepartie** peuvent favoriser l'innovation et l'atteinte d'objectifs sociaux importants, moyennant partage des coûts. Cependant, les subventions de contrepartie ont tendance à favoriser les groupes qui sont bien outillés pour recueillir des fonds. De plus, il arrive que des organismes bénévoles se sentent obligés de modifier la nature de leurs services pour respecter les exigences du programme qui les subventionne.
- Le **financement de base** favorise l'innovation et permet d'apporter des réponses aux questions de l'heure. Il peut aider certains organismes, qui ne seraient pas viables autrement, à combler un besoin social permanent. C'est cependant un type de financement qui peut être vulnérable aux changements de cap de la politique budgétaire du gouvernement. Il n'est pas offert non plus par tous les ministères à tous les segments du secteur bénévole.
- Les **contributions** peuvent favoriser l'atteinte des objectifs communs du gouvernement et du secteur bénévole. Elles sont cependant considérées comme une source de financement instable et, à l'instar des subventions de contrepartie, elles risquent d'amener des organismes à dévier de leur mission.
- Les **contrats** constituent parfois une source de revenus pour les organismes, mais ils ne fidélisent pas les donateurs ou les bailleurs de fonds.

Un bon nombre des avantages et des inconvénients énoncés ci-dessus sont les mêmes pour le gouvernement et pour le public. Mais il y a des divergences à certains égards.

Par exemple, le gouvernement ne sait jamais qui finira par se qualifier pour l'aide fiscale à la suite des interprétations des tribunaux. Il serait donc difficile pour le gouvernement de restreindre son aide aux seuls groupes jugés dignes par la majorité des canadiens de bénéficier de ce genre d'aide.

Si l'on adopte le point de vue du public, les crédits d'impôt aident à réduire les coûts de la charité. Ces crédits peuvent permettre une contribution plus généreuse à tel ou tel organisme et donner aux gens le sentiment de pouvoir privilégier les organismes de leur choix. Certains individus pourraient cependant trouver que l'aide fiscale ne profite pas aux bons organismes. Il y a aussi ceux qui s'opposent à toute forme d'aide — pas seulement fiscale — pour certains groupes.

Modification de la réglementation : prochaines étapes

Mesures applicables dans l'immédiat

Dans certains cas, les options ont été suffisamment explorées pour qu'il soit possible de passer dès maintenant à l'action. Voici les mesures proposées dans l'immédiat :

- Que les renseignements concernant l'enregistrement soit mis à la disposition du public sous réserve de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information* (après consultation du commissaire à la vie privée).
- Que les décisions du directeur de la Division des organismes de charité fassent l'objet, sur demande, d'un examen administratif interne à Revenu Canada.
- Que soit affichée dès que possible sur le site Web de Revenu Canada la portion des formulaires T3010 qu'il convient de rendre publique.
- Que la possibilité de remplir un formulaire abrégé soit offerte dans les meilleurs délais aux organismes de bienfaisance touchant des revenus annuels inférieurs à 100 000 $.
- Que Revenu Canada établisse le plus tôt possible ses lignes directrices sur les activités commerciales complémentaires ainsi que sur l'éducation, l'action sociale et les activités politiques, ce pour clarifier les choses à titre provisoire.

Mesures applicables à long terme

Un certain nombre de questions doivent faire l'objet de discussions et de consultations plus poussées avant qu'il soit possible de proposer une ligne de conduite spécifique. La Table sur la réglementation estime que la stratégie de consultation devrait être conçue en fonction des questions à examiner, du public concerné et des besoins des participants.

Pour d'autres questions, il reste encore à approfondir la recherche et la réflexion avant de pouvoir entamer une consultation.

Voici les questions exigeant un examen plus poussé :

- L'incidence juridique et budgétaire des propositions énoncées plus haut sur les organismes qui pratiquent l'action sociale; la révision périodique de la notion de bien public; dans l'hypothèse où une commission serait établie, où se situerait la démarcation entre son autorité et celle du Ministre?
- Une analyse critique de la notion de responsabilité comprenant une définition du problème et des objectifs et un plan d'action pour résoudre le problème; la mobilisation des provinces par le truchement de mécanismes fédéraux-provinciaux appropriés; la possibilité pour le gouvernement fédéral d'agir seul lorsqu'il y a

urgence; la mobilisation d'autres parties, p. ex. la Commission de réforme du droit du Canada ou la Conférence de l'uniformisation des lois du Canada.

- Les mécanismes institutionnels possibles, à la lumière des conclusions formulées par les autres Tables conjointes.
- Organismes sans but lucratif et non enregistrés : à qui les rapports doivent-ils être présentés et que doivent-ils contenir? Totalité des organismes sans but lucratif, y compris les organismes enregistrés : quelle doit être l'instance responsable de la divulgation des détails et a-t-on besoin d'un changement législatif à cet égard?
- Une exploration des différentes sanctions intermédiaires possibles.
- Les activités commerciales complémentaires.
- Financement : poursuite du travail amorcé sous l'égide de cette Table, conformément au mandat du groupe de travail proposé par la Table sur les moyens d'action.
- Toutes les autres questions jugées moins prioritaires.

Les questions suivantes seraient soumises à la consultation :

- Une clarification des activités permises au titre de l'action sociale et de l'éducation du public, et des ajouts possibles à la liste des organismes réputés de bienfaisance; le régime approprié pour les organismes qui sont actuellement réputés de bienfaisance.
- Les processus d'appel à envisager.
- Les institutions de surveillance réglementaire à considérer d'établir.
- Les mesures à envisager pour une plus grande conformité, y compris un meilleur soutien et des sanctions intermédiaires.
- Ce que le public désire savoir au sujet des organismes de bienfaisance et des autres organismes bénévoles.

La Table sur la réglementation s'est livrée à des recherches considérables pour préparer ce segment du rapport. On trouvera aux sites Web signalés en début de rapport la bibliographie des ouvrages consultés, ainsi que le texte de quatre rapports complémentaires, à savoir :

A - Éducation, action sociale et activité politique

B - Mécanismes institutionnels

C - Avantages et inconvénients des différentes méthodes de financement

D - Analyse des déclarations présentées par les organismes de bienfaisance (1995)

Plan de mise en œuvre

Mise en œuvre

Les membres de la Table sur l'établissement des nouvelles relations ont élaboré un plan de mise en œuvre qui donne un aperçu de la suite qui pourrait être donnée aux propositions issues des trois Tables de discussion. L'approche préconisée consisterait à développer les relations en confiant différentes responsabilités à un certain nombre de ministres. L'approche reposerait également sur un engagement des deux parties — le gouvernement et le secteur bénévole — à faire des recherches et à rédiger des rapports sur la suite qu'il convient de donner aux propositions du présent rapport. Le plan de mise en œuvre comporte trois étapes : les engagements, l'édification et la consolidation.

Étape des engagements (automne 1999)

Avec la publication de ce rapport intégré, le gouvernement et le secteur bénévole exprimeraient clairement et publiquement leur volonté de réorienter leurs relations. Idéalement, il serait question d'aspects spécifiques : volonté commune d'en arriver à un accord gouvernement-secteur bénévole et à travailler ensemble par la suite; engagement du secteur bénévole à harmoniser les différentes voix qui s'expriment en son sein; et engagement du gouvernement fédéral à lancer une initiative nationale sur le bénévolat. De plus, on s'assurerait que le public et les intervenants sont bien au courant de ces engagements.

La Table ronde sur le secteur bénévole s'est proposée pour gérer l'ensemble des communications avec les organismes à propos de cette initiative.

Étape de l'édification (de l'hiver 1999-2000 à l'automne 2000)

La clef de voûte de l'étape de l'édification serait la création d'un groupe de mise en œuvre comprenant des fonctionnaires du gouvernement et des représentants du secteur bénévole, soutenu par plusieurs groupes de travail satellites. La principale responsabilité de ce groupe serait de superviser les travaux de recherche et le dialogue, démarche essentielle pour déterminer ce que le gouvernement et le secteur bénévole doivent faire pour améliorer leurs relations. Les propositions seraient soumises aux autorités compétentes du gouvernement et du secteur bénévole.

D'une durée d'un an, l'étape de l'édification laisserait un délai suffisant au gouvernement et au secteur bénévole pour évaluer les recommandations du groupe de mise en œuvre et décider s'il y a lieu d'y donner suite. Il serait fortement admis d'agir le plus tôt possible lorsque les circonstances le permettraient.

Dialogue consultatif : Le groupe de mise en œuvre superviserait un dialogue avec la population, avec des segments du secteur bénévole qui n'ont pas encore été consultés, avec des administrations provinciales et municipales, des entreprises, des syndicats et d'autres corps intermédiaires. Des citoyens de tous le Canada — centres urbains, régions rurales, localités éloignées — seraient conviés à ce dialogue.

Groupes de travail satellites : Plusieurs groupes de travail seraient créés pour faire des recommandations au groupe de mise en œuvre sur différents sujets, notamment :

- le financement
- les aspects pratiques du rapport annuel
- l'accord entre le gouvernement et le secteur bénévole
- l'établissement de liens formels avec le Parlement
- la création d'un organisme permanent pour veiller à l'épanouissement des relations gouvernement-secteur bénévole
- la mobilisation des provinces
- l'évaluation du projet pilote entrepris à l'étape des engagements au sein de l'initiative nationale sur le bénévolat
- la question de la responsabilité dans le cadre législatif
- la règle des 10 % relative à l'action sociale des organismes enregistrés
- les organismes réputés de bienfaisance dans le cadre législatif
- le nouvel organe de surveillance réglementaire qui pourrait être créé.

Étape de la consolidation (processus continu à compter de l'hiver 2000-2001)

L'hiver 2000-2001, on en serait arrivé à plusieurs décisions. Outre la ratification d'un accord, elles pourraient porter sur :

- les processus qui garantiraient un dialogue permanent
- l'établissement de relations formelles avec le Parlement
- le processus à suivre pour la publication du rapport annuel
- la nécessité d'avoir un organisme pour entretenir les relations gouvernement-secteur bénévole
- la création d'un mécanisme de résolution des différends
- les changements à apporter au contexte réglementaire
- les changements relatifs aux investissements fédéraux dans le secteur bénévole
- la formulation de principes pangouvernementaux pour créer un climat favorable
- une stratégie de dotation et de perfectionnement
- l'évaluation continue de la contribution du secteur bénévole à la société

- l'accroissement de la capacité de recherche du secteur bénévole
- le recours à la gestion de l'information et à la technologie de l'information pour accroître les moyens d'action du secteur bénévole
- la réforme de la réglementation, en particulier les sanctions intermédiaires et les mécanismes de financement.

Certaines propositions, en particulier celles qui n'exigeraient pas une consultation à grande échelle, pourraient être mises en œuvre plus tôt.

Dans l'immédiat, on pourrait étudier d'autres propositions formulées par les Tables de discussion conjointes, mais qui, faute de temps, n'ont pu être examinées en détail.

Le passage de l'étape de l'édification à l'étape de la consolidation marquerait un tournant important dans le processus. Un grand événement pourrait avoir lieu à cette occasion. On pourrait en confier l'organisation au secteur bénévole et le faire coïncider avec l'Année internationale des bénévoles (2001).

Tableau de mise en œuvre

Le tableau qui figure à la page 68 rappelle les étapes à suivre pour explorer et mettre en œuvre les options du présent rapport. Pour chacune des étapes — engagements, édification et consolidation — le tableau indique les mesures à prendre en regard de chaque option.

En définitive, la vision dominante est celle de la **continuité**. En effet, le processus continuerait d'évoluer, et l'on verrait des initiatives clés, comme la présentation du rapport annuel au Parlement et les sondages nationaux périodiques, suivre leur cours et progresser de façon permanente.

Tableau de mise en œuvre

	ÉTAPES DES ENGAGEMENTS	ÉTAPE DE L'ÉDIFICATION	ÉTAPE DE LA CONSOLIDATION	CONTINUATION
RELATION				
Harmoniser voix du secteur	*S'engager/Agir*			
Responsabilité et leadership des ministres	*S'engager/Agir*			*Poursuite du dialogue/ Identifiation des questions prioritaires/Mesures pour améliorer la relation entre le gouvernement et le secteur bénévole.*
Secrétariat de soutien	*S'engager/Agir*			
Groupe de mise en œuvre	*S'engager/Agir*			
Optique bénévolat	*S'engager/Agir*			
Accord	*S'engager*	*Dévelop./Consulter/Proposer*	*Agir*	
Mobilisation des provinces	*S'engager*	*S'engager*		
Relation avec le Parlement		*Dévelop./Consulter/Proposer*	*Agir*	
Rapport annuel au Parlement		*Dévelop./Consulter/Proposer*	*Agir*	
MOYENS D'ACTION				
Formulation de politiques : bourses et stages	*S'engager/Agir*			
Emploi-jeunesse TI	*S'engager/Agir*			*Poursuite du dialogue/ Identifiation des questions prioritaires/Mesures pour améliorer la relation entre le gouvernement et le secteur bénévole.*
Suivi de la contribution du secteur bénévole	*S'engager/Agir*	*Développer/Proposer*	*Agir*	
Initiative nationale sur le bénévolat	*S'engager/Agir*	*Tester/Évaluer, Réviser/Proposer*	*Agir*	
Financement[1]		*Étudier/Développer/Proposer*	*Agir*	
Stratégie de dotation et de perfectionnement		*Étudier/Développer/Proposer*	*Agir*	
Stratégie de sensibilisation/ mobilisation		*Étudier/Développer/Proposer*	*Agir*	
Capacité de recherche		*Étudier/Développer/Proposer*	*Agir*	
Moyens technologiques		*Étudier/Développer/Proposer*	*Agir*	
RÉGLEMENTATION :				
Législation : déclarations	*S'engager/Agir*		*Agir*	
Administration : formulaire abrégé	*S'engager/Agir*		*Agir*	*Poursuite du dialogue/ Identifiation des questions prioritaires/Mesures pour améliorer la relation entre le gouvernement et le secteur bénévole.*
Options institutionnelles[2]		*Dévelop./Consulter/Proposer*	*Agir*	
Législation : responsabilité		*Dévelop./Consulter/Proposer*	*Agir*	
Législation : règle des 10 %		*Dévelop./Consulter/Proposer*	*Agir*	
Législation : organismes réputés de bienfaisance		*Dévelop./Consulter/Proposer*	*Agir*	
Administration : activités complémentaires		*Développer/Proposer*	*Agir*	
Administration : sanctions intermédiaires		*Développer/Proposer*	*Agir*	

1 La Table sur les moyens d'action et la Table sur la réglementation ont réclamé une étude approfondie de la question du financement; la Table sur les nouvelles relations souscrivait à l'idée. Une seule et même étude pourrait couvrir l'ensemble de la question.

2 La Table sur les nouvelles relations a examiné les changements institutionnels nécessaires à l'épanouissement des relations, alors que la Table sur les moyens d'action s'est penchée sur l'épanouissement du secteur bénévole. Pour sa part, la Table sur la réglementation s'est intéressée à des modèles institutionnels spécifiques. Toutes les questions relatives au cadre institutionnel pourraient être traitées dans une seule étude.

Conclusion

Le présent rapport propose 26 options pour créer des relations plus efficaces et plus fructueuses entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole canadien. Ces options — sans oublier le processus des Tables de discussion conjointes qui les a précédées — marquent le commencement d'une collaboration à long terme pour mieux servir les canadiens et améliorer leurs conditions de vie.

L'évolution des nouvelles relations se profile sur un vaste horizon; elle est caractérisée par un dialogue permanent et par une volonté commune de faire en sorte que tous les canadiens bénéficient des bienfaits des nouveaux rapports. Après de nombreuses années d'efforts, continus certes, mais souvent décousus, et d'objectifs communs poursuivis selon des approches parfois divergentes ou même opposées, le gouvernement et le secteur bénévole ont effectué un virage historique, un virage en faveur du travail conjoint pour atteindre des objectifs mutuels.

L'initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole est, sans contredit, une entreprise historique. Les Tables de discussion ont permis de recueillir une multitude de renseignements et d'identifier en grande partie tout ce qui pourrait être mis en commun en termes de talents et de ressources, d'avantages et de priorités. C'est un processus qui a introduit plusieurs notions — vision, principes et objectifs — et au cours duquel on a formulé plusieurs options concrètes, à savoir les mesures qui pourraient être mises en œuvre immédiatement, les recherches qui s'imposent et les consultations qui pourraient être menées auprès des groupes bénévoles, auprès d'autres intervenants et auprès du public.

Au fur et à mesure que le processus se poursuivra, les options prendront forme et se préciseront, et de nouvelles options pourraient voir le jour.

Il s'agit là de bonnes nouvelles. La solidarité sociale qui nous a toujours caractérisés exige maintenant un nouveau cadre de gestion, un cadre qui porterait le secteur bénévole et le gouvernement fédéral à travailler ensemble pour créer un monde où les valeurs morales retrouveraient leur importance, où toute la gamme des activités humaines serait encouragée et où tous les individus pourraient réaliser leur plein potentiel.

Cette initiative laisse entrevoir des perspectives très positives pour les canadiens. Le gouvernement fédéral et le secteur bénévole seraient alors deux forces unies, deux piliers de la société qui se renforcent mutuellement pour accomplir leur mission commune : **améliorer la qualité de la vie de tous les canadiens**.